10184

Legislative
Assembly
of Ontario

Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

TRAINING DIVISION

(Section 3.11, 2002 Annual Report of the Provincial Auditor)

4th Session, 37th Parliament
52 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Training Division (Section 3.11, 2002 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Division de la formation (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.11)
ISBN 0-7794-4956-8

1. Ontario. Ministry of Training, Colleges and Universities. Training Division—Auditing. 2. Apprenticeship programs—Government policy—Ontario. 3. Literacy programs—Ontario. 4. Occupational training—Government policy—Ontario. I. Title. II. Title: Division de la formation (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.11)

KEO793.A23 P82 2003 354.9'68'09713 C2003-964011-6E

103-06529/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
June 2003

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

4th SESSION 37th PARLIAMENT

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

GARFIELD DUNLOP

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Clerk of the Committee

Elaine Campbell
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1
Ministry Response to Committee Report 1

1. OVERVIEW 1

2. AUDIT OBJECTIVES AND SCOPE 2
2.1 Overall Audit Conclusions 2

3. JOB CONNECT AND SUMMER JOBS SERVICE PROGRAMS 3
3.1 Measuring and Reporting on Program Effectiveness 3
3.2 Monitoring Compliance with Program Guidelines 4

4. APPRENTICESHIP PROGRAM 4
4.1 Measuring Program Effectiveness 5
4.2 Increasing Opportunities for Apprenticeships 5
4.3 Updating Apprenticeship Standards 7
4.4 Monitoring Program Quality and Compliance 7
4.5 Enforcement of Legislation on Restricted Trades 7
4.6 Effectively Assessing Prior Learning and Academic Readiness 8
4.6.1 Prior Learning 8
4.6.2 Academic Readiness 9
4.7 Managing Program Funding for In-School Training 9

5. LITERACY AND BASIC SKILLS PROGRAM 10
5.1 Tracking and Reporting Participant Outcomes 11
5.2 Linking Funding to Performance 11
5.3 Monitoring Delivery Agency Performance 12

6. ACQUISITION AND MANAGEMENT OF CONSULTING AND OTHER SERVICES 13
6.1 Information Systems Development Projects 13
6.1.1 Job Connect 13
6.1.2 Literacy and Basic Skills 14
6.2 GST Payments 16

7. ADDITIONAL POINTS OF DISCUSSION 16
7.1 Labour Market Development Agreement 16
7.2 Foreign-Trained Professionals and Tradespeople 17
7.2.1 Availability of Information 17
7.2.2. Barriers to Employment 18
7.3 Local Training Boards 18
7.4 Double Cohort 19
7.5 Northern Ontario Medical School 19
7.6 E.S.L. Funding 20

8. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 20

NOTES 22

PREAMBLE

The Provincial Auditor reported on the Training Division in Section 3.11 of his *2002 Annual Report*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on February 12, 2003, with representation from the Ministry of Training, Colleges and Universities. This report constitutes the Committee's findings and recommendations.

The Ministry supported the Auditor's recommendations and presented the Committee with its plan for implementing them.

The Committee extends its appreciation to the officials from the Ministry for their attendance at the hearings. Furthermore, the Committee acknowledges the assistance provided during the hearings by the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee and staff of the Legislative Library's Research and Information Services.

Ministry Response to Committee Report

The Standing Committee on Public Accounts endorsed the Provincial Auditor's 2002 report on the Training Division and recommended the implementation of his recommendations by the Ministry of Training, Colleges and Universities.

The Standing Committee on Public Accounts has prepared supplementary recommendations in this report, based on its findings during the hearings. *The Committee requests that the Ministry of Training, Colleges and Universities provide the Committee Clerk with a comprehensive written response within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling with the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario, unless otherwise specified in a recommendation. In the event that the Ministry requires additional time to prepare a response to this report, it would be appreciated if the Deputy Minister's office contacted the Committee Clerk to determine a revised deadline.*

1. OVERVIEW

The Training Division of the Ministry of Training, Colleges and Universities sets standards for employment services and adult literacy, helps employers develop a skilled workforce, and provides leadership on labour market and training issues. Its programs and services assist both individuals and employers in increasing skill levels, and help individuals make the transition from unemployment to employment, and from education and training to the labour force.[1]

The Division's budget for 2002/03 was $386 million. That amount includes the federal government's contribution of about $30 million to apprenticeship training. (This contribution is dependent on initial school registrations in a year.) The Division's programs and services serve approximately 715,000 individuals and 84,000 employers.[2]

Division expenditures are distributed across the following areas:

- Job Connect which helps youth get into the labour market;
- Summer Jobs Service which assists youth with getting summer jobs;
- apprenticeship training and related services;
- Literacy and Basic Skills for adults aged 19 and over, out of school and in need of assistance; and
- other programs and activities, including assistance for internationally trained individuals seeking to enter and practice a regulated profession in Ontario, and TVOntario with respect to distance education and training matters.[3]

Community colleges, school boards, and community-based, not-for-profit organizations are responsible for delivering Job Connect, Summer Jobs Service, and Literacy and Basic Skills. Employers are the primary deliverers of apprenticeship training, while community colleges and private training institutions funded by the Ministry and the federal government deliver in-school training assistance.[4]

2. Audit Objectives and Scope

The objectives of the audit were to assess whether the Ministry had adequate systems and procedures in place to:

- measure and report on the effectiveness of the Division's major programs in meeting stated objectives;
- ensure that the Ministry and its delivery agencies are meeting labour market and participant needs in an economic and efficient manner; and
- ensure key activities and programs are delivered in accordance with legislative and policy requirements.

The audit focused on four programs: Job Connect; Summer Jobs Service; Apprenticeship; and Literacy and Basic Skills. Together they accounted for 75% of the Division's expenditures. The audit was conducted during the period October 2001 to April 2002, with an emphasis on activities and expenditures in the 2000/01 and 2001/02 fiscal years.[5]

2.1 Overall Audit Conclusions

The Ministry had taken steps to design systems for providing meaningful performance information about its major training programs and the delivery agencies it funds. However, the systems and processes necessary to ensure that services were delivered economically and efficiently, and that the programs' objectives and expected outcomes were being achieved, had not been completed. Successful implementation of current initiatives and the Auditor's

recommendations were deemed essential to ensure that the needed systems and processes are in place.

The audit also found that the Ministry had not adequately controlled the acquisition and management of consulting and other services acquired through agencies on its behalf over the last several years.[6]

3. Job Connect and Summer Jobs Service Programs

Job Connect was delivered at 123 sites across the province at the time of the audit. The 78 agencies delivering the program were community colleges and not-for-profit organizations. The services provided were information and referral, employment planning and preparation, job development placement supports, and subsidized placements. The Ministry has a target of 127,000 clients for this program and has allotted it an annual budget of nearly $100 million.

Summer Jobs Service is offered by most of the same agencies delivering Job Connect. It provides a $2 per hour training subsidy to employers hiring students for up to 16 weeks. The program's budget for 2003 is approximately $53 million. It is expected to assist about 60,000 youth.[7]

3.1 Measuring and Reporting on Program Effectiveness

The audit concluded that substantial progress had been made in ensuring that funding provided under Job Connect complied with the Management Board of Cabinet Directive on Transfer Payment Accountability. On April 1, 2000, the Ministry introduced a Continuous Improvement Performance Management System (CIPMS) for evaluating delivery agency performance. Six core performance measures were established as part of CIPMS. Three of these measures form part of a provincial service delivery standard. Failure to meet this standard requires plans for improvement within defined timelines. Failure to meet a timeline can result in funding being terminated.

While CIPMS can assist with managing Job Connect effectively, the Auditor warned that there is a risk that agencies will report expected results as opposed to actual performance, given the funding consequences if the delivery standard is not met. He recommended establishing procedures to periodically verify the reliability of performance information and completing the development of benchmarking for Job Connect to allow comparisons with other jurisdictions.

In its response, the Ministry said that the statistics reported by agencies were validated through cross-references in its database system. Follow-ups were conducted where checks showed anomalous data. The Ministry reported that a benchmarking process was to start in 2003/04, the year it anticipates all performance measures and standards will be fully implemented.

The sole performance measure established for Summer Jobs Service was a comparison of actual to planned intake targets for subsidized placements. The

Auditor recommended establishing more meaningful measures for assessing agency performance and overall program effectiveness. The Ministry said it would factor this recommendation into a program evaluation in 2002/03.[8]

Committee Hearings

Site visit procedures have been introduced and are being piloted. The Ministry plans to implement a systematic data verification and compliance process with transfer payment agencies. Pilot testing has begun, with full implementation expected by April 2004. The Ministry also hopes to complete a system-wide verification of customer satisfaction and employment outcome data, and an analysis of data collection processes, by March 2004.[9]

3.2 Monitoring Compliance with Program Guidelines

Program guidelines were revised in June 2001. They describe objectives and policies, and indicate the documentation and verification required for participants' files. The delivery agencies visited for the purposes of the audit were found to be complying with Ministry guidelines. The annual visits to agencies made by Ministry field consultants, however, did not check whether procedures and files met Ministry expectations or if reported performance information was accurate.

The Auditor recommended establishing a risk-based program of periodic visits that would help to ensure agencies comply with guidelines and that the performance information on which funding is based is reliable. The Ministry stated that it conducted visits to agencies below performance standards to assess risk and compliance, and to establish improvement targets. A comprehensive review process was undertaken for all sites. Other indicators were cited as generating visits and reviews as well. All sites would be visited at least once over the three years of a funding contract.[10]

Committee Hearings

As previously mentioned, the Ministry plans to implement systemic data verification and a guidelines compliance process which will address the issue of monitoring and compliance with program guidelines.[11]

4. Apprenticeship Program

Two acts, the *Trades Qualification and Apprenticeship Act* and the *Apprenticeship and Certification Act*, govern trades in the motive power, construction, industrial/manufacturing and service sectors. They establish specific requirements for apprenticeship completion and stipulate that certain trades can only be practiced by registered apprentices or holders of a certificate of qualification. Certification is optional for all other trades.

Apprenticeship combines on-the-job training (approximately 90%) with in-school training (approximately 10%). The length of an apprenticeship can vary from two to

five years. An apprentice signs a training contract with an employer. When the signed contract is filed with the Ministry, the apprentice is officially registered. Completion of requirements leads to a certificate of apprenticeship. Some trades require passing a trade-specific examination to obtain a certificate of qualification. Individuals who are not registered can take a trade examination under certain circumstances.

The program is delivered through 26 field offices. Expenditures in 2001/02 included $58 million to delivery agents for in-school training and for updating programs, and $22.9 million for the Ministry's direct operating costs. There are a total of 136 skilled trades. Sixteen new skilled occupations have been designated over the past three years in the areas of automotive, service, construction, and industrial/manufacturing. Forty-one of the trades are known as red seal trades, a designation which allows practise across Canada. At the time of the hearings, about 55,000 apprentices, 24,000 employers and 50 training agencies were involved in the program.[12]

4.1 Measuring Program Effectiveness

In June 1998 the Minister announced a commitment to increase the number of annual registrations to 22,000 from the 1998/99 level of 11,000. According to the Auditor, the Ministry's annual business plan reports on these registrations but contains no other meaningful performance information. Two internal commitments were made to increasing the number of active and new employers, and increasing the proportion of apprentices who successfully complete their classroom training.

The Auditor concluded more information was needed to assess the program's contribution to meeting the demand for skilled workers. When combined with participant survey information, this data would provide a better indication of the appropriateness of the training and of areas requiring improvement. The Auditor went on to recommend that the Ministry ensure that the systems then in development allow for public reporting of achievements with respect to completion and employment rates, and the extent to which the program was meeting the expectations of apprentices and employers. The Ministry reported that it was on target to implement outcome-based performance measures by January 2004 and would then be able to report publicly on achievements, including apprenticeship completion and employment rates.[13]

Committee Hearings

Development of a customer survey has been completed. It will be conducted in 2003/04. Its results will be used for benchmarking purposes. Work has begun on a CIPMS for apprenticeship, similar to that mentioned in section 3.1. The Ministry hopes to have it completed by June 2004 and will then report on its achievements.[14]

4.2 Increasing Opportunities for Apprenticeships

At the time of the audit, a new policy on developing apprenticeship occupations had not been finalized. Although 29 new apprenticeship trades had been added over the

previous four years, they accounted for about 6% of total registrations in each of those years. Many of the new trades introduced in the previous two or three years, and trades under development, were in traditional areas. In order to meet expansion targets, the Auditor maintained that more programs had to be developed in new occupations and sectors.[15]

Committee Hearings

Part of the Ministry's apprenticeship strategy is the introduction of new apprenticeship trades. Work has begun on two: construction craft worker and welder. The former has been announced and a regulation is in place. The Ministry is working on the training standard. Registration will begin as soon as in-school training is in place. In the case of welding, training delivery agencies are being identified.

At the time of the hearings, there were between 16,000 and 17,000 annual registrations, an increase of 45% to 50% over the previous four years. Ministry staff envisaged reaching the 22,000 level within the next three years.

The service sector and higher-technology were two areas thought to have apprenticeship potential. Reference was made to the success of the Ontario Youth Apprenticeship Program. At the same time though, Ministry staff spoke of the negative connotations attached to apprenticeship and the need to work with industry, unions and employer groups to promote trades work.[16]

Supplementary Information

Since the hearings, the Committee has learned that the 2003/04 forecast for registrations in the construction craft trade is 100.[17]

Training and curriculum standards for the construction craft trade have been approved and are in distribution to apprentices, employers and training delivery agents. Training is being delivered by locals and training centres of the Labourers International Union of North America and the Universal Workers Union in the GTA, Cobourg, London, and Sarnia. Toronto's George Brown College is tentatively scheduled to begin offering training in January 2004. The Minister has appointed an industry committee under the *Apprenticeship and Certification Act* to advise on matters related to training and certification. At the time of writing, there were about 240 active apprentices in the trade.

The welder trade was formally introduced in January 2003. Training and curriculum standards have been developed and approved by industry, training delivery agents and the Ministry. They are in distribution. Training is available from seven community colleges and Boilermakers Union locals in Hamilton, Sarnia and Toronto. An industry advisory committee is being formed. About 50 apprentices were actively engaged in the trade at the time of writing.[18]

4.3 Updating Apprenticeship Standards

While the audit found that training standards, curricula, and examinations had been updated for most trades with significant apprenticeship enrolment, a few were decades old.[19] The Auditor recommended that the Ministry ensure that all training standards and examinations are up-to-date and reflect current workplace demands as soon as possible.[20]

Committee Hearings

Exams will be updated in 2003, beginning with the oldest versions. The first was replaced in January 2003. At the time of the hearings, it was ready for consideration and approval by the provincial advisory committee. Two exams and one training standard are under development and will be available for approval in the first quarter of 2003/04. Four additional exams and an additional training standard will be available for approval in the third quarter of 2003/04. The replacement process will be fully completed by April 2004.[21]

4.4 Monitoring Program Quality and Compliance

The quality of apprenticeship training provided by employers and in-school training providers was not being monitored, according to the Auditor. An apprenticeship information system was expected to be in place by 2004. Until then, the information needed to link funding for in-school training providers to their performance in providing quality training or to report publicly on program outcomes will not be available.

The Auditor recommended on-site visits by field staff to employers and training providers with identified performance problems, as well as tracking the extent and results of those visits. According to the Ministry, field staff do some monitoring on their visits. However, the new apprenticeship information system will have features that will enhance monitoring activities and assist with workload management. A more comprehensive and risk-based monitoring policy and process will be developed, within existing resources, to achieve the maximum effect of the visits and the capabilities of the new system.[22]

Committee Hearings

The information system is still in development. An interim internal audit resulted in positive feedback. Implementation is scheduled for the second quarter of 2003/04. Initial discussions with the Ministry of Labour have indicated that the risk management framework for on-site visits being developed by that ministry's Inspections, Investigations and Enforcement Secretariat will help with the system as well.[23]

4.5 Enforcement of Legislation on Restricted Trades

The audit found that efforts to co-ordinate enforcement responsibilities and share information with the Ministry of Labour and other bodies responsible for workplace

inspections had not been sufficient to determine the extent to which uncertified individuals were working in restricted trades. Effective enforcement was considered necessary to ensure legislated objectives for protecting public and workplace safety are met and to maintain the value of obtaining certification in restricted trades.

The Auditor recommended establishing information-sharing protocols, training field staff on enforcement expectations, using the new information system to help focus enforcement efforts on areas of greatest risk, and monitoring the impact of enforcement activities on results. The Ministry agreed that there was value in establishing a protocol with the Ministry of Labour. It hoped to begin negotiations for a protocol with the Ministry of Transportation, which enforces programs for air brake adjustment and truck-tire maintenance, in the fall of 2002. Current guidelines and practices would be reviewed and amended as required by March 2003. Field staff would receive training regarding enforcement responsibilities in 2003/04.[24]

Committee Hearings

Work has begun on developing an enforcement and information-sharing protocol with the Ministry of Labour. An initial meeting was held in early February 2003. The Ministry hoped to complete the process in March 2003.

The new information system will be used to help focus enforcement efforts on industries, trades and workplaces where a risk has been identified. It will make controlled access available through real-time responses to enforcement-related queries. Discussions have begun with the Ministry of Consumer and Business Services (MCBS), and the Electrical Safety Authority, over which MCBS has ministerial responsibility, to determine the extent of Training, Colleges and Universities' involvement with enforcement activities in the electrical trades.[25]

Committee Recommendation

The Committee recommends that:

1. In strengthening its enforcement and inspection process, the Ministry should review current legislation to ensure it allows flexibility for potential apprentices to gain some initial experience in a trade without registering.

4.6 Effectively Assessing Prior Learning and Academic Readiness

4.6.1 Prior Learning

Prior learning assessment identifies and recognizes what a person knows and can do. Apprentices and non-apprentices who have the entry requirements for a trade can write exemption tests. Only 20 of the 92 trades that require in-school training had these tests at the time of the audit. Field offices administered tests for 7 of the 20, while colleges offered the remaining 13. The audit found that there was no formal monitoring of any tests in order to ensure they were being used effectively.[26]

4.6.2 Academic Readiness

Academic readiness assists apprentices who need help preparing for in-school training. The Ministry has developed the Evaluating Academic Readiness for Apprenticeship Training (EARAT) tool to identify areas of academic weakness that need to be addressed prior to in-school training. The audit found that the Ministry had not provided field offices with direction on the use, distribution or administration of EARAT products, and did not formally monitor their use.[27]

The Auditor recommended that exemption tests for each trade be standardized and made available. He also spoke of the need to develop and communicate a standard policy on the use of these tools, and to monitor the use and results of exemption tests and EARAT. The Ministry reported that policies for the use of exemption tests and EARAT were in place. Field staff had received training on the use of EARAT tools. EARAT general policy was being reviewed to encourage more consistent and wider product use. Ministry-administered exemption tests were being tracked; those that were flawed would be revised.[28]

Committee Hearings

All existing trades with an in-school component will have standardized Ministry-approved exemption tests by the end of 2003/04. Twenty-two tests have been developed and will be validated in the fourth quarter of 2002/03. Updates will be ongoing. The Ministry has an interim policy on exemption tests. A full communications strategy on that policy will be developed in the second quarter of 2003/04. Full implementation at Ministry field offices and training delivery agents is anticipated in the fourth quarter of 2003/04.[29]

4.7 Managing Program Funding for In-School Training

In-school training received $58 million in 2000/01, 90% of which went to colleges. College funding for full-time students is based on planned attendance; that for part-time students is based on actual attendance. Private training deliverers received the remaining 10% of funding. It is based on actual attendance. A daily per diem is used to determine each delivery agent's entitlement.

Delivery agents are required to submit audited financial statements to assure the Ministry that the per diem rates paid reflect actual daily training costs. Staff from several colleges indicated that the statements did not sufficiently reflect daily delivery costs. Many statements were found to be overdue and those that had been received were not being reviewed.

The Auditor felt that as the Ministry introduces more outcome-based performance measures, ways must be found to link funding to the quality and outcomes of the training provided. He recommended working with providers to develop reporting that reflects the actual cost of delivery, and introducing funding linked to the provision of training that results in positive outcomes for apprentices and employers.[30]

Committee Hearings

In August 2002, the Ministry introduced a new funding model that included the introduction of classroom fees for apprentices. A final evaluation of fees will be completed in 2003/04. It will include a review of the in-school training and delivery funding model. Part of the CIPMS planned for the apprenticeship program is key performance indicators, one of which will allow for the evaluation of pass-fail results by trade, class, level of schooling and by funded training delivery agent. The Ministry hopes to have it completed by June 1, 2004.

Ministry staff were asked how much had been collected from fees. Because the process of registering students was ongoing, they estimated $4 million to $5 million for 2002/03. Some growth was expected in the following years. Members were also told that the Ministry had government approval to reinvest the money collected in the training system, including apprenticeship.

When asked if enrolment would be tracked to determine if fees were a barrier, Ministry staff reported that enrolment was tracked on an annual basis and that the impact of fees will be monitored. Other provinces with fees had indicated that there is a brief drop-off and then the numbers start to rise. Thought would be given to tracking this information through the use of surveys.[31]

Committee Recommendation

The Committee recommends that:

2. The Ministry report to the Committee on the results of its evaluation of classroom fees, and its review of the in-school training and delivery funding model, by June 1, 2004.

5. Literacy and Basic Skills Program

The Literacy and Basic Skills Program serves about 200,000 clients: 40,000 in intensive language services and 160,000 in training orientation services. The budget in 2002/03 was about $60 million. At the time of the audit, the Program supported and funded 200 literacy agencies, school boards and community colleges providing services at approximately 300 sites across the province. About 10,000 volunteers help with the program. The Ministry has also developed AlphaRoute, a web-based learning tool to facilitate the acquisition of literacy and numeracy skills.

Efforts in the area of literacy and basic skills take on extra relevance in light of the findings of the most recent *International Adult Literacy Survey*. That 1994 publication reported that approximately 20% of adult Ontarians did not have the basic literacy skills to meet workplace and daily living requirements.[32]

5.1 Tracking and Reporting Participant Outcomes

A performance measure for tracking outcomes for participants was established in 1999/00: the percentage of participants who got a job or went on to further education or training, as measured three months after completing or leaving the program. The Ministry's business plan for the following year stated a commitment to having delivery agencies provide 65,000 clients with initial services. More intensive services were to be received by 68% of that total. Seventy percent of those receiving more intensive services were to obtain employment or pursue further education or training.

The 2001/02 business plan increased the target numbers but did not report on 2000/01 results. Actual accomplishments were reported internally as 62,800 participants served, 80% of whom got a job or went on to further education or training. The Auditor considered these results misleading for a series of reasons. For example, agencies did not use consistent practices in determining which clients to survey and they were unable to contact about 28% of the clients they tried to survey. The Ministry was also unable to track the length of time clients stayed in the program.

The Auditor recommended ensuring that delivery agencies consistently conduct and report the results of participant outcome surveys, requiring that all agencies take steps to minimize lost contacts and report them as part of program performance, tracking and reporting the length of a client's time in the program, and reporting actual performance results in its business plan.[33]

Committee Hearings

Steps have been taken to ensure that all agencies are consistently conducting and reporting on follow-ups. Guidelines have been developed and are posted on the web site. Lost contacts will be included in the calculation. The information management system allows the Ministry to generate a report that tracks the length of time clients remain in the program, which will help in the development of performance measures.[34]

5.2 Linking Funding to Performance

The number of contact hours provided by a delivery agent is negotiated annually. Funding ranges are based on the negotiated level of contact hours. The Auditor felt there was a need to establish a link between funding levels, and the quality and effectiveness of services. He also believed that the level of funding was not sufficiently responsive to changes in activity levels, in total or at individual agencies.

The audit reviewed the funding and reported activity at a sample of sites for 2000/01. It found that 37% of the sites only provided between 52% and 83% of approved contact hours but spent virtually all of the Ministry funds provided.

The Auditor recommended implementation of a funding model that sets out the conditions and process which will result in adjustments in funding, and recognizes an agency's success in helping clients achieve position outcomes. According to the Ministry, the funding model was being reviewed, based on a principle of transparency and linked to performance standards. It will establish benchmarks and adjust funding levels based on performance and circumstances.[35]

Committee Hearings

A new funding model is still in development and will hopefully respond to the Auditor's recommendation. The Ministry hopes to see recommendations for the model in the late spring of 2003 and also hopes that they include a phased-in approach that will begin in November 2003, to start up in 2004/05.[36]

Committee Recommendation

The Committee notes that a funding model for the Literacy and Basic Skills Program was still in development at the time of the hearings.

The Committee therefore recommends that:

3. The Ministry report to the Committee no later than December 31, 2004, on how that model will respond to the Auditor's recommendation linking funding to performance.

5.3 Monitoring Delivery Agency Performance

Field consultants are required to visit each agency approximately every 12 to 18 months. They base their determination of which agencies to visit on a series of factors, including the time of the last visit and overall impressions of the agency's success. The audit found that the program for visits needed to be strengthened because of the lack of a formal assessment of risk factors and sufficient oversight of the process. An assessment tool was being developed at the time of the audit. The Auditor recommended ensuring that consultants formally assess the risk of performance problems when selecting and conducting visits, and the tracking and summarizing of the results of all monitoring visits.[37]

Committee Hearings

Work has begun on formalizing a risk-assessment component for use during agency visits. A tracking system will be completed to ensure that the timing of all agency visits complies with the risk-assessment approach. Corrective action will be taken as required. Rating assessments will begin in April 2003. The Ministry hopes to have them completed by March 2005.[38]

6. Acquisition and Management of Consulting and Other Services

The Auditor noted that since 1998/99, the Ministry had paid two not-for-profit agencies approximately $11 million to undertake projects and to purchase related consulting, information technology (IT), and other services for the administration of the Job Connect, and Literacy and Basic Skills programs. In so doing, it had not followed prudent purchasing practices and had not obtained the approvals from the Minister and Management Board of Cabinet that would have been required had the projects been undertaken and the services acquired by the Ministry directly. The Ministry had also paid about $600,000 in GST on these services. It would not have had to pay this had it engaged providers directly.

The Auditor had concerns about the ways the services were acquired, funds advanced and contracts managed. He felt the Ministry could not demonstrate that value for money was obtained for the services provided. His recommendation called on the Ministry to comply with government policies for the acquisition of such services, regardless of the source of funds used to acquire them, and to recover any funding provided to transfer payment agencies related to GST they were not required to pay.[39] The Auditor did acknowledge that the Ministry had committed to improving and had already "taken some action to strengthen its procedures for managing all existing and future projects."[40]

Committee Hearings

Procedures for managing all existing systems and consulting contracts have been strengthened. Development of the new apprenticeship IT system began in 2001 and was fully tendered. Companies were selected through an RFP process verified by an internal audit. Prudent controls and processes were incorporated into the acquisition of IT services for 2002/03. A Ministry-wide risk assessment project will allow for the identification and mitigation of risks during the procurement process.

Future systems development for RFPs will be issued through MERX, the public sector electronic tendering service, or through an invitational bid of companies on the vendors-of-record list. Mandatory procurement training for all managers will take place in the near future.[41]

6.1 Information Systems Development Projects

6.1.1 Job Connect

A third-party, not-for-profit agency was asked to co-ordinate the development and implementation of Job Connect's information system in 1998/99. A company was hired without a competitive process by the agency to co-ordinate the project. The company said it hired a systems development firm through a selection process, but audit staff were unable to review this process "because the company was not required to retain the relevant documentation for more than three years." From 1998/99 to 2001/02, the agency paid the company $4.4 million in Ministry transfer payment funds. Included in the total were billings from the systems development

firm. The Ministry's annual funding also included money for functional enhancements, system maintenance and delivery agency training.

The Ministry requested annual proposals including planned deliverables and corresponding costs from the company between 1999/00 and 2001/02. The annual agreements with the agency itemized deliverables to be provided by the company but not the corresponding costs, which were approved as a lump-sum. The Ministry had requested annual audited financial statements. They provided assurance on the total project expenditures incurred by the company but not on costs incurred for each deliverable.[42]

Committee Hearings

The Job Connect system is operated in partnership with the Ontario Association of Youth Employment Centres (OAYEC). The OAYEC retained IT consultants to handle the technical aspects. Different IT consultants have been involved with the project since its inception.

Ministry staff acknowledged that they should have more fully scoped the project, in terms of the work required, in its initial stages. Subsequent to the audit period, further system development work was tendered. Help desk support will be tendered when the current agreement ends next year. The Committee was given a commitment that the Ministry would look at more in-house support.[43]

6.1.2 Literacy and Basic Skills

A not-for-profit agency was asked to lead the development of Literacy and Basic Skills' information management system in March 2000. The agency also served as project manager. In August 2000, it selected a consulting firm to develop the system based on a bid price of $700,000. Three months later, the agency submitted a more comprehensive project proposal with costs totalling $3.8 million. The system development component had increased from $700,000 to approximately $1.6 million. The Ministry approved the $3.8 million proposal in December 2000.

The system was not complete by March 31, 2002, even though total costs billed had reached $3.6 million. According to the Auditor, development costs had increased due to three factors: project deliverables had not been finalized before the RFP was issued in August 2000; the Ministry had not directed the project manager to include the second phase in the first RFP, eliminating any possible economies of scale; and the system development consultant was able to add 35% to its original bid to allow for unanticipated changes. As with Job Connect, the audited statements provided the total costs incurred by the agency only.[44]

Committee Hearings

Ministry staff acknowledged that all aspects of the project should have been scoped before going to tender. They had wanted to work with the literacy community on the design and also wanted a system that would allow for a better response to the

Auditor in terms of monitoring performance, knowing who delivered good service and knowing more about outcomes.

The Ministry's sense was that it had purchased "a fairly good system"[45] and did not overpay. Another consultant would have to be hired, if an independent assessment was actually required.

The Literacy and Basic Skills system is up and running. The Ministry now receives monthly reports, as opposed to semi-annually, from 200 delivery agents at 300 sites. It will also have a much better performance management system, as performance will be tied to funding.

There were contracts in 2002/03 to do further work on development, even though the system is up and running. There was a tendered contract this year to develop the reporting structure for more data to support better monitoring of performance, ensure value for money and improve client service. In addition, an IT firm operates the help desk. At the time of the hearings, the help desk service was about to be tendered. Once that contract ends in 2004, the Ministry will decide whether the work could be performed for less within government.

Following on this commitment to consider going in-house for IT support in the future, Ministry staff commented on the generic nature of help lines services. At the same time though, they told the Committee of early concerns about the availability of IT resources within government and reminded Members that this technical support was being provided to transfer payment agency users, for the most part, rather than Ministry users.[46]

Supplementary Information

During the hearings, the Committee was told that the Ministry would provide data on the value of contracts for further work on system development in the 2002/03 fiscal year. The Committee has since learned that the 2002/03 funding allocation of the Literacy and Basic Skills information management system was $1.9 million.[47]

Committee Recommendation

The Committee appreciates the actions taken by the Ministry to strengthen procedures for managing information systems and consulting contracts. However, it continues to be concerned about the activities of third-party agencies.

The Committee therefore recommends that:

4. The Ministry ensure that all third-party agencies are fully aware of and follow prudent purchasing and project management practices as is required of the Ministry by Management Board of Cabinet, and that it report to the Committee within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling this document with the Speaker, on the Literacy and Basic Skills system's costs and effectiveness.

6.2 GST Payments

The audit found that because the consultants had billed the agencies for services rendered, they included GST. The Ministry is GST-exempt. Because it used not-for-profit agencies, it paid approximately $600,000 more for these services than it would have had it contracted directly with the consultants. The Ministry reported that it had already taken steps to recover GST that the agencies were not required to pay. It would also ensure that GST was appropriately funded in future projects of similar scope and size, and explore the implications of and options for developing policies/procedures related to the recovery of GST spent in the delivery of program services.[48]

Committee Hearings

The Ministry adjusted contracts in 2002/03 and has started the recovery process.[49]

7. Additional Points of Discussion

Members' discussions with Ministry staff ranged beyond the general purview of the audit to fully embrace the Training Division's jurisdiction and that of the Ministry of Training, Colleges and Universities. The topics considered below appear in the order in which they were introduced.

7.1 Labour Market Development Agreement

Ontario is the only province or territory in Canada without a labour market development agreement (LMDA) with the federal government. Ministry staff told the Committee that this has resulted in weak co-ordination between federal and provincial training initiatives, as well as confusion and duplication of overhead and administration. Other jurisdictions have been able to completely integrate their labour market systems.[50]

Human Resources Development Canada (HRDC) first approached the provinces and territories with the offer of LMDAs in 1996.[51] Two types of agreement were available: devolution of federal programming and staff or no devolution, just better joint planning. Ontario wanted a full devolution agreement, but that would have involved integrating 1,007 federal employees into the Ontario Public Service with three-year job guarantees. This was difficult in 1996 as the province was looking at staff reductions of its own. Another point of contention was funding. Ontario was offered approximately $600 million but considered this to be about $145 million less than its fair share, based on the province's percentage of the country's unemployed.

HRDC continues to spend money on federal priorities in Ontario. According to Ministry staff, this funding has been increasingly spent on promotion and less on in-school training. Members were told that two years ago, HRDC did not spend its entire Ontario budget. In those jurisdictions with LMDAs, especially devolution agreements, federal monies were fully expended.

In 2001, Ontario indicated that it would accept the federal terms and conditions without amendment (i.e. the funding and accepting federal staff). These outstanding issues were now deemed secondary to improving and integrating Ontario's training system. The federal response was described as not positive. Ministry staff said further efforts had stalled because the federal government had introduced its own skills agenda in 2002.[52]

Supplementary Information

As requested by the Committee, the Ministry supplied copies of selected correspondence between the provincial Minister of Training, Colleges and Universities and the federal Minister of Human Resources Development respecting a federal-provincial LMDA. The correspondence provided covered the period from July 20, 2001 to April 11, 2002.[53]

In her letter of April 11, 2002, the federal Minister referred to the time which had elapsed between her government's offer of LMDAs to the provinces and territories, and the Ontario government's request to seek a LMDA on the basis of that original offer. She wrote of "significant shifts" in the Canadian labour market since 1996 (structural changes, emerging skills shortages and a downward trend in unemployment). In the context of these changes and governments' skills and learning priorities, she felt it did not make sense to "undertake new bilateral negotiations based on an outdated model."

7.2 Foreign-Trained Professionals and Tradespeople

Approximately 60% of immigrants to Canada settle in Ontario. About 235,000 are expected to come this year. Most of the adults, 70%, arrive with some post-secondary education and/or training.[54]

The employment difficulties faced by foreign-trained professionals and tradespeople occupied much of the time the Committee spent in discussion with Ministry staff. Comments and questions covered a range of topics such as apprenticeship and foreign-trained workers, investments in language training, and internal versus external renewal of the labour force. However, many touched on two issues Ministry staff described as critical to the successful integration of those trained outside Canada: the availability of information and barriers to employment.

7.2.1 Availability of Information

Many immigrants arrive in Ontario with a lack of knowledge about the realities of the provincial labour market, most particularly the requirements and expectations of employers and professional/trades associations. The Committee heard that both the provincial and federal governments could do a better job of providing vital information to foreign-trained workers prior to leaving their home countries. Ontario was said to be addressing the issue through the information sheets on individual trades and professions it has mounted and will be mounting on the Ministry of Training, Colleges and Universities' web site.

The federal government has been conducting consultations through which it has heard of the need to equip immigration counsellors and embassy staff with better information. The Committee was told that Ottawa has been talking about an Internet portal which would present syntheses of materials from each of the provinces in a uniform format.[55]

Committee Recommendation

If the federal government decides to pursue the idea of an Internet portal, the Ministry of Training, Colleges and Universities will need to be actively involved in its development in order to represent provincial interests.

The Committee therefore recommends that:

5. The Ministry encourage the federal government in all efforts that it may undertake to develop a national Internet portal for the use of foreign-trained professionals and tradespeople in their home countries and in Canada. Participating provincial/territorial jurisdictions should be given the opportunity to provide input in its development to ensure that the initiative, while consistent in its presentation, addresses their diversity of needs and interests.

7.2.2. Barriers to Employment

Barriers to employment include language, credential assessment, knowledge about the Ontario workplace, and licensing requirements. Ministry staff commented on their efforts to develop bridging programs in areas such as nursing, engineering, teaching, and skilled trades. These programs can incorporate assistance with language training, information about the credential assessment process, and a work term.

A group of regulatory bodies has been working with the Ministry on the preparation of tools and materials for other regulators to raise their awareness and encourage the development of relevant initiatives. While these bodies are justifiably concerned about standards, census predictions about the labour supply and the public attention being paid to skill shortages have resulted in more active participation, on their part, in finding ways to break down barriers.[56]

Supplementary Information

The Ministry of Training, Colleges and Universities is working with twelve occupational regulatory bodies in the areas of accountancy, architecture, health, engineering, and education on Access to Professions and Trades initiatives.[57]

7.3 Local Training Boards

Local training boards fall under the Training Division. The province spends about $3 million a year supporting their work on local labour market planning and information, environmental scans and assessments of local labour market conditions. Boards also work with local partners to strengthen the local labour

supply. Human Resources Development Canada partners with the province and supports boards with about the same amount of money as the province.[58]

Supplementary Information

There are 21 local training boards located across the province.[59]

7.4 Double Cohort

The so-called double cohort will be entering the province's post-secondary educational institutions in the 2003/04 academic year. Ministry staff enumerated the various measures the government has put in place (e.g. capital investments, operating funding, increased student awards) to handle the influx but acknowledged that more students were applying than they had expected. They also pointed out that Training Division activities (apprenticeship and Job Connect) will be affected since 50% of high school graduates do not pursue post-secondary education; they enter the job market.

Students in the double cohort will be graduating as members of the Baby Boom are retiring, adding to the available labour pool.

Colleges and universities in Northern Ontario have experienced increases in applications for the upcoming academic year. Several of them were said to be having difficulties with enrolment, but Ministry staff referred to the province's recognition of the increased costs they faced due to distance and smaller campuses.[60]

Supplementary Information

The average number of applications to Ontario universities made by Ontario secondary school students in 2003/04 is 5.07. The figure for 2002/03 was 4.16.[61]

7.5 Northern Ontario Medical School

The first meeting of the board of the new Northern Ontario Medical School was held several weeks before the Committee's February 2003 hearings. The School will have two campuses; one in Sudbury with 32 students and the other in Thunder Bay with a class of 24. The expected starting date is September 2004. Work has commenced on designing curriculum and promoting the School, and working with local hospitals and medical associations.

In their third and fourth years, students will practise in Sudbury and Thunder Bay, as well as in other northern communities. Ministry staff made reference to studies which indicate that if someone is educated in Northern Ontario, there is a greater chance of keeping them there once they are permanently employable.

The School has yet to decide on an admissions policy. It is engaged in a debate about the treatment of students from Northern Ontario and those from the south. There is also interest in programs for francophone and Aboriginal students who are important components of Northern Ontario's population.[62]

Supplementary Information

During the hearings, the Ministry was asked about incentives for new doctors to practice in Northern Ontario. The Committee has since been told that the Ministry of Health and Long-Term Care provides $4 million each year for tuition and location incentives to new doctors willing to practice in underserviced areas of the province, including Northern Ontario. Medical students are entitled to receive $10,000 for each year of undergraduate medical training as part of the Tuition Grant Program and Location Incentives fund. In exchange, the students agree to practice medicine in a designated underserviced area for a minimum of three years.[63]

7.6 E.S.L. Funding

The Ministry of Education and the federal government both provide funding to E.S.L. (English as a second language) programs. Federal money flows through a program called LINC (Language Instruction for Newcomers to Canada). According to Ministry of Training, Colleges and Universities staff, Ontario could make a case for more federal money given the proportion of immigrants coming to this province. Nonetheless, they were optimistic about the then upcoming federal budget and recent federal "signals" of interest in more higher level and workplace language training.[64]

Supplementary Information

The LINC program focuses on basic or lower level language training to support new immigrants through the settlement process. The 2003 federal budget included $10 million over the next two years to pilot advanced labour market language training across the country.[65]

8. List of Committee Recommendations

1. In strengthening its enforcement and inspection process, the Ministry should review current legislation to ensure it allows flexibility for potential apprentices to gain some initial experience in a trade without registering.

2. The Ministry report to the Committee on the results of its evaluation of classroom fees, and its review of the in-school training and delivery model by June 1, 2004.

3. The Ministry report to the Committee no later than December 31, 2004, on how that model will respond to the Auditor's recommendation linking funding to performance.

4. The Ministry ensure that all third-party agencies are fully aware of and follow prudent purchasing and project management practices as is required of the Ministry by Management Board of Cabinet, and that it report to the Committee within one hundred and twenty days of the date of tabling this document with the Speaker, on the Literacy and Basic Skills system's costs and effectiveness.

5. The Ministry encourage the federal government in all efforts it may undertake to develop a national Internet portal for the use of foreign-trained professionals and tradepeople in their home countries and in Canada. Participating provincial/territorial jurisdictions should be given the opportunity to provide input in its development to ensure that the initiative, while consistent in its presentation, addresses their diversity of needs and interests.

NOTES

[1] Ontario, Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report* (Toronto: The Office, 2002), p. 286.
[2] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)* (12 February 2003): P115 and P127.
[3] Ibid., P115 - P116; and Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 290.
[4] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual* Report, p. 287.
[5] Ibid.
[6] Ibid., p. 288.
[7] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-116; and Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 290.
[8] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 291-293.
[9] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P116 - P117.
[10] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 293-294.
[11] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P117.
[12] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 294-295; and Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P116.
[13] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 295-296.
[14] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P117.
[15] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 297.
[16] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. 123-124.
[17] Memorandum to Standing Committee on Public Accounts from Ontario, Ministry of Training, Colleges and Universities, 5 March 2003, "Additional Information – Requests and Responses," p. 4.
[18] E-mail to Researcher, Standing Committee on Public Accounts from Ontario, Ministry of Training, Colleges and Universities, 29 May 2003.
[19] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 288.
[20] Ibid., *2002 Annual Report*, p. 300.
[21] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P117.
[22] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 288-289 and 300.
[23] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P117.
[24] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 288 and 301-302.
[25] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P117.
[26] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 302-303.
[27] Ibid., p. 303.
[28] Ibid., pp. 303-304.
[29] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P117-P118.
[30] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 304-305.
[31] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P118 and P122 - P123.
[32] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 305; and Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P116 and P128.
[33] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 306-307.
[34] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P118.
[35] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 308-309.
[36] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P118.
[37] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 310-311.
[38] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P118.
[39] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 289.
[40] Ibid., p. 289.
[41] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P118.
[42] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 311.
[43] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P133 - P134.
[44] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, pp. 311-312.
[45] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P129.
[46] Ibid., pp. P129 - P131 and P135.
[47] Memorandum from Ministry of Training, Colleges and Universities, "Additional Information – Requests and Responses," p. 4.

[48] Office of the Provincial Auditor, *2002 Annual Report*, p. 314-315.
[49] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P118.
[50] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P166 and P119.
[51] Information provided to Standing Committee on Public Accounts by Ontario, Ministry of Training, Colleges and Universities, 5 March 2003. "Selected Chronology of Correspondence Between Federal and Ontario Ministers on a Canada-Ontario Labour Market Development Agreement," letter from Jane Stewart, Minister of Human Resources Development (Canada) to Dianne Cunningham, Ontario Minister of Training, Colleges and Universities, 11 April 2002.
[52] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P116, P119 - P121 and P133.
[53] Information provided by Ontario, Ministry of Training, Colleges and Universities. "Selected Chronology of Correspondence."
[54] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, p. P125.
[55] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, pp. P121 and P133.
[56] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, pp. P116, P121 - P122 and P128.
[57] Memorandum from Ministry of Training, Colleges and Universities, "Additional Information – Requests and Responses," attachment entitled "List of Occupational Regulatory Bodies (ORBS) Working with the Ministry on Access to Professions and Trades Initiatives."
[58] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, p. P125.
[59] Memorandum from Ministry of Training, Colleges and Universities, "Additional Information – Requests and Responses," p. 2.
[60] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P125 - P127.
[61] Memorandum from Ministry of Training, Colleges and Universities, "Additional Information – Requests and Responses," p. 5.
[62] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, pp. P126 - P127.
[63] Memorandum from Ministry of Training, Colleges and Universities, "Additional Information – Requests and Responses," p. 3.
[64] Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, p. P128.
[65] Memorandum from Ministry of Training, Colleges and Universities, "Additional Information – Requests and Responses," p. 4.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

DIVISION DE LA FORMATION

(Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.11)

4e session, 37e législature
52 Élizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Division de la formation (Rapport annuel du vérificateur provincial 2002, section 3.11)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Training Division (Section 3.11, 2002 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-4956-8

1. Ontario. Ministère de la formation et des collèges et universités. Division de la formation—Évaluation. 2. Apprentissage professional—Politique gouvernementale—Ontario. 3. Alphabétisation—Programmes—Ontario. 4. Formation professionnelle—Politique gouvernementale—Ontario. I. Titre. II. Titre: Training Division (Section 3.11, 2002 Annual report of the Provincial Auditor)

KEO793.A23 P82 2003 354.9'68'09713 C2003-964011-6F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr.
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président.

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité.

John Gerretsen

Queen's Park
Juin 2003

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

4e SESSION, 37e LÉGISLATURE

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

GARFIELD DUNLOP

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Greffière du comité

Elaine Campbell
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1
Réponse du ministère au rapport du Comité 1

1. APERÇU 1

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION 2
2.1 Conclusions globales de la vérification 2

3. PROGRAMMES CONNEXION EMPLOI ET SERVICE D'EMPLOIS D'ÉTÉ 3
3.1 Mesures de l'efficacité des programmes et rapports 3
3.2 Conformité aux directives des programmes 4

4. PROGRAMME D'APPRENTISSAGE 5
4.1 Mesure de l'efficacité du programme 5
4.2 Possibilités croissantes d'apprentissage 6
4.3 Mise à jour des normes d'apprentissage 7
4.4 Surveillance de la qualité des programmes et de la conformité 8
4.5 Application de la législation sur les métiers protégés 8
4.6 Reconnaître les acquis et évaluer la préparation scolaire 10
4.6.1 Reconnaissance des acquis 10
4.6.2 Préparation scolaire 10
4.7 Gestion du financement des programmes destinés à la formation en classe 11

5. PROGRAMME ALPHABÉTISATION ET FORMATION DE BASE 12
5.1 Suivi et rapport sur les résultats des participants 12
5.2 Relier le financement au rendement 13
5.3 Surveillance du rendement des organismes de prestation 14

6. ACQUISITION ET GESTION DES SERVICES DE CONSULTATION ET AUTRES 14
6.1 Projets de mise au point des systèmes informatiques 15
6.1.1 Connexion Emploi 15
6.1.2 Alphabétisation et formation de base 16
6.2 Paiement de la TPS 18

7. AUTRES SUJETS DE DISCUSSION 18
7.1 Entente sur le développement du marché du travail 18
7.2 Professionnels et gens de métier formés à l'étranger 20
7.2.1 Disponibilité de l'information 20
7.2.2. Obstacles à l'emploi 21
7.3 Commissions locales de formation 21
7.4 Double cohorte 21
7.5 École de médecine du Nord de l'Ontario 22
7.6 Financement E.S.L. 23

8. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 23

NOTES 23

PRÉAMBULE

Le vérificateur provincial a soumis son rapport sur la Division de la formation à la section 3.11 de son *Rapport annuel 2002*. Le Comité permanent des comptes publics a tenu ses audiences sur ce rapport de vérification le 12 février 2003. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités y était représenté. Le présent rapport constitue les conclusions et les recommandations du Comité.

Le ministère a appuyé les recommandations du vérificateur et a présenté au Comité son plan pour leur mise en oeuvre.

Le Comité remercie les fonctionnaires du ministère d'avoir assisté aux audiences. Il exprime également sa reconnaissance au Bureau du vérificateur provincial, à la greffière du Comité et au personnel des Services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative pour l'aide qu'ils lui ont prêtée au cours des audiences.

Réponse du ministère au rapport du Comité

Le Comité permanent des comptes publics a accepté le rapport 2002 du vérificateur provincial sur la Division de la formation et recommandé la mise en oeuvre de ses recommandations par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités.

Le Comité permanent des comptes publics a préparé des recommandations supplémentaires dans le présent rapport, à la lumière de ses conclusions au cours des audiences. *Le Comité demande au ministère de la Formation et des Collèges et Universités de fournir à la greffière une réponse détaillée par écrit dans les cent vingt (120) jours civils à compter de la date de dépôt (des recommandations) auprès du président de l'Assemblée législative de l'Ontario, à moins de précisions à l'effet du contraire dans une recommandation. Si le ministère a besoin de davantage de temps pour préparer sa réponse au présent rapport, on prie le bureau du sous-ministre de contacter la greffière du Comité afin de fixer une autre date.*

1. APERÇU

La Division de la formation du ministère de la Formation et des Collèges et Universités a pour mandat l'établissement de normes de services d'emploi et d'alphabétisation des adultes, visant à aider les employeurs à se doter d'une main-d'œuvre qualifiée, et offre son leadership dans le domaine du marché du travail et de la formation. Ses programmes et services aident les particuliers et les employeurs à rehausser le niveau de compétences et facilitent la transition du chômage à l'emploi, et des études et de la formation au travail[1].

Le budget de la Division pour 2002-2003 s'élevait à 386 millions de dollars. Ce montant comprend la participation du gouvernement fédéral à la formation à

l'apprentissage, soit 30 millions de dollars. (Cette participation dépend des inscriptions initiales à l'école au cours d'une année.) Les programmes et services de la Division servent quelque 715 000 particuliers et 84 000 employeurs[2].

Les dépenses de la Division sont réparties entre les programmes suivants :

- Connexion Emploi qui aide les jeunes à entrer sur le marché du travail;
- Service d'emplois d'été qui aide les jeunes à trouver du travail pour l'été;
- La formation à l'apprentissage et les services connexes;
- Aphabétisation et formation de base pour les personnes de 19 ans et plus, ayant quitté l'école et ayant besoin d'aide;
- D'autres programmes et activités, notamment l'assistance aux personnes formées à l'étranger cherchant à exercer une profession réglementée en Ontario, et TVOntario pour l'éducation et la formation à distance[3].

Les collèges communautaires, conseils scolaires et organismes communautaires à but non lucratif sont responsables de la prestation des programmes Connexion Emploi, Service d'emplois d'été et Alphabétisation et formation de base. Les employeurs se chargent principalement de la formation en apprentissage, alors que les collèges communautaires et les instituts de formation privés financés par le ministère et le gouvernement fédéral offrent une aide à la formation en classe[4].

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

La vérification avait pour objectif de savoir si le ministère avait mis en place des méthodes et des systèmes satisfaisants pour :

- évaluer la capacité des principaux programmes de la Division à répondre aux objectifs déclarés et soumettre un rapport à ce sujet;
- s'assurer que lui-même et les organismes de prestation répondent aux besoins du marché du travail et des participants de façon économique et efficace;
- s'assurer que les principaux programmes et activités soient offerts conformément aux exigences législatives et de politique.

La vérification a porté principalement sur quatre programmes : Connexion Emploi, Service d'emplois d'été, Apprentissage et Alphabétisation et formation de base. À eux quatre, ils représentaient 75 % des dépenses de la Division. La vérification a eu lieu entre octobre 2001 et avril 2002, et a porté essentiellement sur les activités et dépenses des exercices 2000-2001 et 2001-2002[5].

2.1 Conclusions globales de la vérification

Le ministère avait pris des mesures pour concevoir des systèmes susceptibles de fournir des renseignements intéressants sur le rendement de ses principaux

programmes de formation et des organismes de prestation qu'il subventionne. Cependant, il n'avait pas encore terminé de mettre au point les systèmes et les processus nécessaires pour que les services soient assurés de façon économique et efficace et que l'on atteigne les résultats et les objectifs attendus des programmes. La bonne mise en œuvre des initiatives en cours et les recommandations du vérificateur étaient jugées indispensables pour que les systèmes et les processus nécessaires soient mis en place.

La vérification a aussi révélé que le ministère n'avait pas contrôlé de façon satisfaisante l'acquisition et la gestion de services de consultation et autres assurés en son nom par les organismes, au cours des dernières années[6].

3. Programmes Connexion Emploi et Service d'emplois d'été

Au moment de la vérification, Connexion Emploi était offert dans 123 sites de la province. Les 78 organismes de prestation étaient des collèges communautaires et des organismes à but non lucratif. Les services consistaient en services d'information et d'aiguillage, de planification et de préparation à l'emploi, de prospection d'emploi et de soutien aux placements, et de placements subventionnés. Le ministère s'est fixé comme cible 127 000 clients et a affecté au programme un budget annuel avoisinant les 100 millions de dollars.

Le Service d'emplois d'été est offert par la plupart des mêmes organismes que ceux offrant Connexion Emploi. On offre aux employeurs 2 $ de subvention par heure de formation pour embaucher des étudiants jusqu'à 16 semaines. Le budget du programme pour 2003 se situe aux alentours de 53 millions de dollars. Il est prévu qu'il viendra en aide à environ 60 000 jeunes[7].

3.1 Mesures de l'efficacité des programmes et rapports

La vérification a permis de conclure que l'on avait fait des progrès considérables pour veiller à ce que le financement offert dans le cadre de Connexion Emploi respecte la Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur la responsabilité en matière de paiement de transfert. Le 1er avril 2000, le ministère a commencé à utiliser un système de gestion du rendement et d'amélioration continue pour évaluer le rendement des organismes de prestation. On a fixé six mesures de rendement de base. Trois de ces mesures font partie d'une norme provinciale de prestation de services. Faute de respecter cette norme, il faut élaborer des plans d'amélioration avec un échéancier précis. Si l'organisme n'est pas capable de respecter son échéancier, le ministère peut mettre fin au financement.

Bien que le système de gestion du rendement et d'amélioration continue puisse aider à gérer efficacement Connexion Emploi, le vérificateur met en garde contre le risque que les organismes déclarent les résultats attendus plutôt que réels, étant donné les conséquences sur le financement du non-respect de la norme. Il recommande donc de mettre en place les mesures nécessaires pour vérifier régulièrement la fiabilité des renseignements sur le rendement et de terminer

d'élaborer les critères de Connexion Emploi permettant de faire des comparaisons avec d'autres territoires de compétence.

Dans sa réponse, le ministère expliquait que les statistiques fournies par les organismes étaient validées par renvoi à sa base de données. On procédait à des suivis si les vérifications faisaient ressortir des données anormales. Le ministère a déclaré qu'il allait mettre en place un processus d'établissement de critères en 2003-2004, l'année où, selon lui, toutes les mesures de rendement et les normes seront intégralement mises en oeuvre.

La seule mesure de rendement établie pour le Service d'emplois d'été était une comparaison des objectifs d'admission réels aux objectifs prévus pour les placements subventionnés. Le vérificateur a recommandé l'adoption de mesures plus significatives pour évaluer le rendement de l'organisme et l'efficacité du programme en général. Le ministère a répondu qu'il intégrerait cette recommandation à une évaluation du programme en 2002-2003[8].

Audiences du Comité

On a présenté la marche à suivre pour la visite des organismes, qui est mise à l'essai en ce moment. Le ministère prévoit un processus de vérification systématique des données et de surveillance de la conformité, avec les organismes bénéficiant de paiements de transfert. Les projets pilotes ont démarré et la mise en œuvre intégrale est prévue pour avril 2004. Le ministère espère aussi effectuer la vérification, à l'échelle du système, de la satisfaction de la clientèle et des données sur l'emploi, ainsi qu'une analyse des processus de collecte de données, d'ici mars 2004[9].

3.2 Conformité aux directives des programmes

Le ministère a revu les directives des programmes en juin 2001. Celles-ci décrivent les objectifs et les règlements, et précisent la documentation et la vérification nécessaires pour les dossiers des participants. Les organismes de prestation que nous avons visités aux fins de la vérification se conformaient aux directives du ministère. Cependant, au cours de leurs visites annuelles aux organismes, les conseillers régionaux du ministère ne s'assuraient pas que les méthodes suivies et les dossiers soient conformes aux attentes du ministère ni que les renseignements fournis sur le rendement soient exacts.

Le vérificateur recommandait que l'on établisse un programme de visites périodiques en fonction des risques, car cela permettrait de s'assurer que les organismes se conforment aux directives et que les renseignements sur le rendement dont dépend le financement soient fiables. Le ministère a déclaré que l'on visitait les organismes dont le rendement était inférieur aux normes pour évaluer le risque et la conformité et pour fixer des objectifs d'amélioration. Chaque organisme a fait l'objet d'un examen complet. On a également cité d'autres indicateurs qui entraînent des visites et des examens. Les organismes recevront tous au moins une visite tous les trois ans pendant la durée du contrat de financement[10].

Audiences du Comité

Comme on l'a déjà mentionné, le ministère prévoit la mise en application d'un processus systémique de vérification des données et de la conformité aux directives qui résoudra la question de la surveillance et de la conformité aux directives des programmes[11].

4. PROGRAMME D'APPRENTISSAGE

Deux lois, à savoir la *Loi sur la qualification professionnelle et l'apprentissage des gens de métier* et la *Loi sur l'apprentissage et la reconnaissance professionnelle*, régissent les métiers dans le secteur automobile, le bâtiment, le secteur industriel/manufacturier et le secteur tertiaire. Elles fixent des conditions précises pour l'apprentissage et stipulent que certains métiers ne peuvent être exercés que par des apprentis inscrits ou titulaires d'un certificat de qualification professionnelle. Pour tous les autres métiers, le certificat est facultatif.

L'apprentissage combine la formation en milieu de travail (environ 90 %) et la formation en classe (environ 10 %). L'apprentissage peut durer de deux à cinq ans. L'apprenti signe un contrat de formation avec un employeur. Une fois que son contrat signé est déposé au ministère, l'apprenti est officiellement inscrit. Lorsque toutes les conditions sont remplies, on délivre le certificat d'apprentissage. Pour certains métiers, il faut passer un examen pour obtenir un certificat de qualification professionnelle. Dans certains cas, les personnes qui ne sont pas inscrites peuvent passer un examen professionnel.

Le programme est assuré par l'intermédiaire de 26 bureaux régionaux. Les dépenses du programme en 2001-2002 comprenaient 58 millions de dollars versés aux organismes de prestation pour la formation en classe et la mise à jour des programmes, et 22,9 millions de dollars pour les dépenses de fonctionnement directes du ministère. On dénombre 136 métiers spécialisés. Seize des nouveaux métiers ont été désignés au cours des trois dernières années dans le domaine de l'automobile, le secteur tertiaire, le bâtiment et le secteur industriel/manufacturier. Quarante et un métiers sont connus sous le nom de « métiers du sceau rouge », désignation qui permet de les exercer partout au Canada. Au moment des audiences, le programme englobait 55 000 apprentis, 24 000 employeurs et 50 organismes de formation[12].

4.1 Mesure de l'efficacité du programme

En juin 1998, le ministre s'est engagé à augmenter le nombre d'inscriptions annuelles pour le porter à 22 000, soit le double du chiffre de 1998-1999 qui était de 11 000. Selon le vérificateur, dans son plan d'activités annuel, le ministère mentionne ces inscriptions, mais ne fournit aucun autre renseignement important sur le rendement. Il a pris deux engagements à l'interne : augmenter le nombre

d'employeurs actifs et nouveaux et augmenter la proportion d'apprentis qui terminent avec succès leur formation en classe.

Le vérificateur a conclu qu'il fallait disposer de davantage de renseignements pour évaluer la contribution du programme à la demande de main-d'œuvre spécialisée. Ces données, s'ajoutant aux renseignements tirés des sondages auprès des participants, donneraient une meilleure indication de la pertinence de la formation offerte et des domaines où l'amélioration est nécessaire. Le vérificateur a également recommandé que le ministère veille à ce que les systèmes en cours d'élaboration permettent de faire connaître publiquement les résultats en ce qui concerne la proportion d'apprentis terminant leur apprentissage et les taux d'emploi, ainsi que le pourcentage de satisfaction des apprentis et des employeurs à l'égard du programme. Le ministère a annoncé qu'il était dans les temps pour mettre en œuvre les mesures de rendement fondées sur les résultats d'ici janvier 2004 et qu'il pourrait alors rendre publics les résultats, notamment le nombre d'apprentis terminant leur apprentissage et les taux d'emploi[13].

Audiences du Comité

Le sondage sur la satisfaction de la clientèle a été élaboré. Il sera mené en 2003-2004. Ses résultats serviront à établir des critères. On a commencé à travailler à la mise au point d'un système de gestion du rendement et d'amélioration continue pour l'apprentissage, semblable à celui mentionné à la section 3.1. Le ministère espère l'avoir terminé d'ici juin 2004 et fera rapport à ce moment-là[14].

4.2 Possibilités croissantes d'apprentissage

Au moment de la vérification, la nouvelle politique sur l'élaboration de programmes d'apprentissage n'était pas terminée. Bien que l'on ait ajouté 29 nouveaux métiers au cours des quatre années précédentes, ils ne représentaient que 6 % environ du nombre total d'inscriptions pour chacune de ces années. Bon nombre des métiers pour lesquels on a adopté un programme ces deux ou trois dernières années, et ceux pour lesquels un programme est en cours d'élaboration, se trouvent dans les domaines traditionnels. Pour répondre aux objectifs d'élargissement, le vérificateur maintenait qu'il faudrait davantage de programmes pour les nouvelles occupations et les nouveaux secteurs[15].

Audiences du Comité

Une partie de la stratégie d'apprentissage du ministère consiste à prendre en charge l'apprentissage de nouveaux métiers. On a commencé à travailler sur deux d'entre eux, à savoir manœuvre en construction et soudeur. Une réglementation est déjà en place pour le premier. Le ministère travaille à l'élaboration de la norme de formation. L'inscription débutera dès que le programme de formation en classe sera prêt. Pour ce qui est du métier de soudeur, on recherche les organismes de prestation de la formation.

Au moment des audiences, on comptait entre 16 000 et 17 000 inscriptions annuelles, une augmentation de 45 % à 50 % par rapport aux quatre années antérieures. Le personnel du ministère envisageait donc que l'on atteindrait les 22 000 au cours des trois prochaines années.

Le secteur tertiaire et le secteur de la technologie avancée étaient deux domaines pour lesquels on pensait qu'il existait un potentiel d'apprentissage. On a fait allusion à la réussite du Programme d'apprentissage pour les jeunes de l'Ontario. Pourtant, en même temps, il y a encore des préjugés attachés à la notion d'apprentissage, et il faut collaborer avec l'industrie, les syndicats et des groupes d'employeurs pour promouvoir les métiers[16].

Information supplémentaire

Depuis les audiences, le Comité a appris que les prévisions en ce qui concerne le nombre d'inscriptions pour le métier de manœuvre en construction s'élève à 100[17].

Les normes relatives à la formation et au contenu du programme pour ce métier ont été approuvées et distribuées aux apprentis, aux employeurs et aux organismes de prestation de la formation. Celle-ci est assurée par des sections locales et des centres de formation de l'Union internationale des journaliers d'Amérique du Nord et de l'Universal Workers Union dans la RGT, à Cobourg, à London et à Sarnia. Le collège George Brown de Toronto va tenter de commencer à offrir la formation en juin 2004. Le ministre a désigné un comité de l'industrie, dans le cadre de la *Loi sur l'apprentissage et la reconnaissance professionnelle*, qui sera chargé de conseiller sur tout ce qui concerne la formation et la reconnaissance professionnelle. Au moment de la rédaction du présent rapport, on comptait environ 240 apprentis actifs dans ce métier.

Le programme d'apprentissage du métier de soudeur a été officiellement adopté en janvier 2003. Les normes relatives à la formation et au contenu du programme ont été élaborées et approuvées par l'industrie, les organismes de prestation de la formation et le ministère. Elles sont en cours de distribution. La formation est offerte par sept collèges communautaires ainsi que par les sections locales du syndicat des chaudronniers à Hamilton, Sarnia et Toronto. On a constitué un comité consultatif de l'industrie. On comptait une cinquantaine d'apprentis actifs au moment de la rédaction du présent rapport[18].

4.3 Mise à jour des normes d'apprentissage

Les responsables de la vérification ont observé que, bien que les normes de formation, le contenu des programmes et les examens pour la plupart des métiers auxquels un grand nombre d'apprentis étaient inscrits aient été mis à jour, quelques-uns dataient de plusieurs décennies[19]. Le vérificateur a recommandé que le ministère s'assure, dès que possible, que les normes de formation et les examens soient mis à jour et reflètent les exigences actuelles du lieu de travail[20].

Audiences du Comité

Les examens seront mis à jour en 2003, à commencer par les versions les plus anciennes. Le premier a déjà été remplacé en janvier 2003. Au moment des audiences, on s'apprêtait à le soumettre à l'examen et à l'approbation du comité consultatif provincial. Deux examens et une norme de formation sont en cours d'élaboration et pourraient être soumis pour approbation au cours du premier trimestre de 2003-2004. Quatre autres examens et une norme de formation supplémentaire pourront être soumis à approbation au cours du troisième trimestre de 2003-2004. Le processus de remaniement sera entièrement terminé d'ici avril 2004[21].

4.4 Surveillance de la qualité des programmes et de la conformité

Selon le vérificateur, on ne surveillait pas la qualité de la formation des apprentis dispensée par les employeurs ni de celle dispensée en classe. Un système d'information sur l'apprentissage devrait être installé d'ici 2004. Jusque-là, on ne disposera pas des renseignements nécessaires pour lier le financement de la formation en classe au rendement des prestataires quant à la qualité ni pour publier des rapports sur les résultats des programmes.

Le vérificateur a recommandé des visites du personnel des bureaux régionaux aux employeurs et aux organismes de formation ayant des problèmes de rendement reconnus, ainsi que le suivi de la portée et des résultats de ces visites. Selon le ministère, le personnel régional profite de ces visites pour effectuer une certaine surveillance. Mais le nouveau système d'information sur l'apprentissage sera doté de caractéristiques permettant d'améliorer la surveillance et d'aider à gérer la charge de travail. On élaborera une politique et des méthodes de surveillance fondées sur les risques plus complètes, en fonction des ressources, afin de tirer le maximum des visites et des capacités du nouveau système[22].

Audiences du Comité

Le système d'information est toujours en cours de développement. Une vérification interne provisoire a conduit à des commentaires positifs. La mise en œuvre est prévue pour le deuxième trimestre de 2003-2004. Selon des entretiens initiaux avec le ministère du Travail, le cadre de gestion des risques mis au point pour les visites sur place par le Secrétariat aux enquêtes, aux inspections et à la planification des lois du ministère aidera aussi[23].

4.5 Application de la législation sur les métiers protégés

La vérification a permis de conclure que les efforts faits pour coordonner les responsabilités d'application de la législation et partager l'information avec le ministère du Travail et d'autres organismes responsables des inspections en milieu de travail, n'avaient pas été suffisants pour déterminer dans quelle mesure des personnes non qualifiées travaillaient dans des métiers protégés. On considérait

qu'il était nécessaire que la loi soit efficacement appliquée pour que les objectifs de protection du public et de sécurité du lieu de travail qu'elle impose soient respectés et pour conserver toute son importance à la reconnaissance professionnelle dans les métiers protégés.

Le vérificateur a recommandé l'adoption de protocoles de partage de l'information, la formation du personnel des bureaux régionaux relativement à l'application de la législation, l'utilisation du nouveau système d'information pour que les efforts soient concentrés sur les domaines où le risque est majeur, et l'observation de l'impact sur les résultats des activités liées à la mise en application. Le ministère a reconnu qu'il était important d'adopter un protocole avec le ministère du Travail. Il espérait entamer aussi des négociations avec le ministère des Transports, qui a fait appliquer les programmes d'ajustement des freins à air et d'entretien des pneus de camion, au cours de l'automne 2002. Les directives et méthodes actuelles seraient revues et corrigées, le cas échéant, d'ici mars 2003. Le personnel régional recevrait une formation quant à ses responsabilités en matière d'application de la législation en 2003-2004[24].

Audiences du Comité

Le ministère a commencé à élaborer un protocole de mise en application de la législation et de partage de l'information avec le ministère du Travail. Une réunion initiale s'est tenue au début de février 2003. Le ministère espérait terminer en mars 2003.

Le nouveau système d'information servira à concentrer les efforts de mise en application de la législation sur les industries, les métiers et les lieux de travail où l'on a décelé un risque. Il rendra possible l'accès contrôlé par des réactions en temps réel aux questions liées à la mise en application. Le ministère a entamé des discussions avec le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE), et l'Office de la sécurité des installations électriques, qui relève du MSCE, pour déterminer l'importance de la participation du MFCU aux activités de mise en application de la législation dans les métiers liés à l'électricité[25].

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

1. **Lorsque le ministère renforcera son processus de mise en application de la législation et d'inspection, il devra examiner la législation actuelle pour s'assurer qu'elle est suffisamment souple et permet aux apprentis éventuels d'acquérir une première expérience dans un métier sans s'inscrire.**

4.6 Reconnaître les acquis et évaluer la préparation scolaire

4.6.1 Reconnaissance des acquis

La reconnaissance des acquis est un processus consistant à déterminer ce qu'une personne sait et peut faire. Les apprentis et ceux qui possèdent les conditions d'entrée pour un métier peuvent passer un examen en vue d'une dispense de formation en classe. Au moment de notre vérification, ces examens n'étaient prévus que pour 20 des 92 métiers pour lesquels il faut une formation en classe. Les examens étaient administrés par les bureaux régionaux dans 7 des 20 cas et par les collèges dans les 13 autres cas. La vérification a révélé qu'il n'y avait pas de surveillance officielle des examens afin de s'assurer qu'ils étaient utilisés correctement[26].

4.6.2 Préparation scolaire

La préparation scolaire est destinée aux apprentis qui ont besoin d'aide pour se préparer à la formation en classe. Le ministère a mis au point un outil intitulé Évaluation de la préparation scolaire pour la formation en apprentissage qui permet de déceler les faiblesses auxquelles il faut remédier avant d'entamer la préparation en classe. La vérification a révélé que le ministère n'avait donné aux bureaux régionaux aucune instruction quant à l'utilisation, la distribution ou l'administration de cet outil et n'en avait pas surveillé officiellement l'utilisation[27].

Le vérificateur a recommandé que l'on normalise et distribue des examens en vue d'une dispense pour chacun des métiers. Il a aussi abordé la nécessité d'élaborer et de transmettre une politique normalisée sur l'utilisation de ces outils, et de surveiller l'utilisation et les résultats des examens en vue d'une dispense ainsi que des outils d'évaluation. Le ministère a fait savoir qu'il existait des politiques relatives à l'utilisation des examens en vue d'une dispense et de l'outil d'évaluation. Le personnel régional avait appris comment les utiliser. La politique générale en ce qui les concernait était en cours d'examen dans le but d'en encourager une utilisation plus répandue. Les examens en vue d'une dispense administrés par le ministère faisaient l'objet d'un suivi et l'on modifierait ceux qui étaient jugés défectueux[28].

Audiences du Comité

Pour tous les métiers existants pour lesquels il y a un élément de formation en classe, l'examen en vue d'une dispense sera normalisé et approuvé par le ministère d'ici la fin de 2003-2004. On a déjà élaboré 22 examens qui seront validés au quatrième trimestre de 2002-2003. Les mises à jour seront constantes. Le ministère a adopté une politique provisoire à propos de ces examens. Il élaborera une stratégie de communication complète à ce sujet au cours du deuxième trimestre de 2003-2004. La mise en œuvre intégrale dans les bureaux régionaux et les organismes de prestation de la formation est prévue pour le quatrième trimestre de 2003-2004[29].

4.7 Gestion du financement des programmes destinés à la formation en classe

La formation en classe a été financée à hauteur de 58 millions de dollars en 2000-2001, dont 90 % ont été versés aux collèges. Les collèges reçoivent des subventions pour les étudiants à plein temps en fonction de la fréquentation prévue; pour les étudiants à temps partiel, les subventions sont calculées en fonction de la fréquentation réelle. Les organismes privés de formation ont reçu les 10 % restants du financement, en fonction de la fréquentation réelle. On utilise un tarif *per diem* pour déterminer l'allocation des fonds à chaque prestataire.

Les organismes de prestation doivent soumettre au ministère des états financiers vérifiés pour lui prouver que le tarif *per diem* versé reflète le coût réel par jour de la formation. Le personnel de plusieurs collèges a indiqué que les états financiers ne reflétaient pas assez bien les coûts quotidiens de prestation. Un grand nombre d'états financiers arrivaient en retard, et on n'examinait pas ceux que l'on avait reçus.

Il apparaît au vérificateur qu'au moment où le ministère adopte des mesures de rendement fondées davantage sur les résultats, il faut trouver le moyen d'établir un rapport entre le financement et la qualité et les résultats de la formation dispensée. Il a recommandé d'élaborer, de concert avec les prestataires, une formule de rapport qui reflète les coûts réels de la prestation et de relier le financement à une formation qui donne des résultats positifs, autant pour les apprentis que pour les employeurs[30].

Audiences du Comité

En août 2002, le ministère a lancé un nouveau modèle de financement comprenant des droits d'inscription pour les apprentis. L'évaluation finale des droits d'inscription sera terminée en 2003-2004. Elle comprendra un examen de la formation en classe et du modèle de financement de la prestation. Une partie du système de gestion du rendement et d'amélioration continue prévue pour le programme d'apprentissage concerne les indicateurs clés du rendement, dont l'un permettra l'évaluation des résultats (réussite-échec) par métier, classe, niveau d'instruction et organisme subventionné de prestation de la formation. Le ministère espère l'avoir terminée d'ici le 1er juin 2004.

On a demandé au personnel du ministère combien avaient rapporté les droits d'inscription. Comme le processus d'inscription était permanent, on estimait qu'il s'agissait d'un montant entre 4 et 5 millions de dollars pour 2002-2003. On prévoyait qu'il serait plus élevé les années suivantes. Le ministère a aussi déclaré qu'il avait reçu l'accord du gouvernement pour réinvestir l'argent recueilli dans le système de formation, notamment dans l'apprentissage.

Lorsqu'on a demandé si l'on suivrait les effectifs pour déterminer si les droits d'inscription constituaient un obstacle, le personnel du ministère a déclaré qu'on le faisait annuellement et que l'on surveillerait l'impact des droits d'inscription. D'autres provinces, où il existe aussi des droits d'inscription, avaient indiqué

qu'après une courte période de baisse, les chiffres avaient commencé à remonter. On réfléchira à la possibilité de suivre cette information grâce aux sondages[31].

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

2. **Le ministère doit faire rapport au Comité des résultats de son évaluation des droits d'inscription, de son examen de la formation en classe et du modèle de financement de la prestation, d'ici le 1er juin 2004.**

5. PROGRAMME ALPHABÉTISATION ET FORMATION DE BASE

Le programme Alphabétisation et formation de base dessert environ 200 000 clients : 40 000 pour les programmes intensifs de langue et 160 000 pour les programmes d'orientation de formation. Le budget de 2002-2003 s'élevait à environ 60 millions de dollars. Au moment de la vérification, le programme subventionnait 200 organismes de prestation, des conseils scolaires et des collèges communautaires desservant quelque 300 localités dans la province. Environ 10 000 bénévoles travaillent pour le programme. Le ministère a aussi mis au point AlphaRoute, un outil d'apprentissage sur Internet, qui facilite l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul.

Les efforts déployés dans le domaine de l'alphabétisation et de la formation de base s'avèrent d'autant plus utiles depuis que l'on connaît les résultats de la dernière *Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes* (1994). En effet, elle révélait qu'environ 20 % des Ontariens adultes ne possédaient pas les connaissances de base en lecture et en écriture nécessaires pour faire face au milieu de travail et aux exigences de la vie quotidienne[32].

5.1 Suivi et rapport sur les résultats des participants

En 1999-2000, le ministère a conçu une mesure de rendement pour le suivi des résultats des participants : le pourcentage de participants qui trouvaient un emploi ou poursuivaient leur éducation ou leur formation, trois mois après avoir terminé ou abandonné le programme. Le plan d'activités du ministère pour l'année suivante faisait état de son engagement de fournir à 65 000 clients des services initiaux, par le biais d'organismes de prestation. Soixante-huit pour cent d'entre eux devaient bénéficier de services plus intenses. Soixante-dix pour cent de ceux-ci devaient trouver un emploi ou poursuivre leur éducation ou leur formation.

Le plan d'activités de 2001-2002 augmentait les chiffres cibles sans faire état des résultats de 2000-2001. Les réalisations réelles faisaient l'objet d'un rapport interne : 62 800 participants desservis, dont 80 % avaient trouvé un travail ou poursuivaient leur éducation ou leur formation. Cependant, aux yeux du vérificateur, ces chiffres prêtaient à confusion pour plusieurs raisons. Par exemple, les organismes n'avaient pas eu recours à des méthodes uniformes pour déterminer

à quels clients adresser le sondage, et ils avaient été incapables de contacter environ 28 % de ceux qu'ils cherchaient à interroger. Le ministère était également incapable de savoir pendant combien de temps les clients avaient suivi le programme.

Le vérificateur a recommandé que le ministère veille à ce que les organismes de prestation de programmes effectuent régulièrement des sondages sur les résultats et en fassent rapport, en insistant pour que tous les organismes prennent des mesures afin d'éviter au maximum de perdre contact avec leurs clients et qu'ils en fassent état dans le cadre du rendement du programme, qu'ils suivent et indiquent la durée pendant laquelle les clients participent au programme et qu'ils précisent les résultats réels du rendement dans leur plan d'activités[33].

Audiences du Comité

Des mesures ont été prises pour faire en sorte que les organismes assurent un suivi régulier et en fassent rapport. Des directives ont été élaborées et affichées sur le site Web. Les contacts perdus compteront dans le calcul. Le système de gestion de l'information permet au ministère de générer un rapport sur la durée pendant laquelle les clients participent au programme, ce qui aidera à élaborer des mesures de rendement[34].

5.2 Relier le financement au rendement

Le nombre d'heures de contact fournies par un organisme de prestation se négocie chaque année. La fourchette de financement est fonction du nombre négocié d'heures de contact. Selon le vérificateur, il faudrait établir un lien entre les niveaux de financement et la qualité et l'efficacité des services. Il estimait aussi que le niveau de financement n'était pas suffisamment sensible aux changements de niveaux d'activité, globalement ou pour chaque organisme.

Pour la vérification, nous avons examiné le financement et l'activité déclarée pour un échantillon de sites en 2000-2001. Nous avons remarqué que 37 % des sites fournissaient seulement entre 52 % et 83 % des heures de contact approuvées, bien que tous dépensent la quasi-totalité des fonds affectés par le ministère.

Le vérificateur a recommandé la mise en œuvre d'un modèle de financement qui prévoit les conditions et processus qui aboutiront à un redressement du financement, et reconnaît la réussite d'un organisme lorsqu'il aide les clients à obtenir des résultats positifs. Selon le ministère, le modèle de financement était en cours de révision, sur le principe de transparence, et le financement serait lié au rendement. On fixera des critères et on adaptera le niveau de financement au rendement et aux circonstances[35].

Audiences du Comité

Le nouveau modèle de financement est toujours en cours d'élaboration, et on espère qu'il répondra aux recommandations du vérificateur. Le ministère souhaite voir ses recommandations incorporées dans le modèle à la fin du printemps 2003; il espère

aussi que l'on adoptera une approche progressive à partir de novembre 2003, pour démarrer en 2004-2005[36].

Recommandation du Comité

Le Comité fait remarquer que le modèle de financement pour le programme Alphabétisation et formation de base était toujours en cours d'élaboration au moment des audiences.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

3. **Le ministère doit soumettre son rapport au Comité au plus tard le 31 décembre 2004, en indiquant en quel sens le modèle suit la recommandation du vérificateur reliant le financement au rendement.**

5.3 Surveillance du rendement des organismes de prestation

Les conseillers régionaux sont tenus de visiter chaque organisme environ tous les 12 à 18 mois. Ils déterminent quels organismes visiter en fonction d'une série de facteurs, notamment la date de la dernière visite et leurs impressions générales quant à la réussite de l'organisme. La vérification a révélé que le programme de visites avait besoin d'être renforcé en raison du manque d'évaluation officielle des facteurs de risque et de supervision suffisante du processus. Un outil d'évaluation était mis au point au moment de la vérification. Le vérificateur a recommandé que l'on fasse en sorte que les conseillers évaluent officiellement le risque de problèmes de rendement lorsqu'ils effectuent leurs visites, et fassent le suivi et le résumé des résultats de toutes leurs visites de surveillance[37].

Audiences du Comité

On a donc commencé à officialiser la composante évaluation du risque pour l'utiliser au cours des visites aux organismes. Un système de suivi permettra de s'assurer que les visites aux organismes sont conformes à l'approche d'évaluation du risque et l'on prendra les mesures correctrices qui s'imposent. Les évaluations commenceront en avril 2003. Le ministère espère les avoir terminées d'ici mars 2005[38].

6. Acquisition et gestion des services de consultation et autres

Le vérificateur a fait remarquer que depuis 1998-1999, le ministère a versé à deux organismes à but non lucratif quelque 11 millions de dollars pour la mise en oeuvre de projets et l'achat de services de consultation, de technologie de l'information (TI) et d'autres services pour l'administration des programmes Connexion Emploi et Alphabétisation et formation de base. Or, en agissant ainsi, le ministère n'avait pas suivi les pratiques d'exécution prudentes ni obtenu l'approbation de la ministre et du Conseil de gestion du gouvernement, ce qui aurait été nécessaire s'il avait

lui-même mis en œuvre les projets et acquis les services. Il avait aussi payé 600 000 $ de TPS pour ces services, ce qu'il n'aurait pas eu à faire s'il avait engagé lui-même les fournisseurs.

Le vérificateur s'inquiétait de la manière dont les services avaient été achetés, les fonds avancés et les contrats gérés. À son avis, le ministère n'était pas en mesure de prouver l'optimisation des ressources dans cette situation. Il lui a donc recommandé de se conformer aux politiques du gouvernement pour l'acquisition de ce type de services, quelle que soit la source des fonds utilisés pour se les procurer, et de recouvrer les fonds versés aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert au titre de la TPS qu'ils n'étaient pas tenus de payer[39]. Le vérificateur a reconnu que le ministère s'était engagé à améliorer la situation et avait déjà « pris quelques mesures pour renforcer sa méthode de gestion de tous les projets actuels et futurs »[40].

Audiences du Comité

La méthode de gestion de tous les systèmes actuels et de tous les contrats de consultation a été renforcée. La mise au point du nouveau système de TI pour l'apprentissage a commencé en 2001 et a fait l'objet d'un appel d'offres. Les sociétés ont été choisies par le processus de demande de propositions soumis à une vérification interne. Des contrôles et processus prudents ont été intégrés à l'acquisition des services de TI pour 2002-2003. Un projet d'évaluation des risques à l'échelle du ministère permettra de détecter et de minimiser les risques pendant le contrat.

Les prochaines demandes de propositions seront émises par le système MERX, le service d'appels d'offres électronique du secteur public, ou bien un appel d'offres restreint sera destiné aux sociétés sur la liste des fournisseurs. Une formation dans le domaine des achats, obligatoire pour tous les gestionnaires, aura lieu prochainement[41].

6.1 Projets de mise au point des systèmes informatiques

6.1.1 Connexion Emploi

En 1998-1999, le ministère a demandé à un tiers, un organisme à but non lucratif, de coordonner le développement et la mise en place d'un système informatique pour Connexion Emploi. L'organisme a confié, sans concours, à une société la coordination du projet. Cette société a déclaré avoir engagé, par un processus de sélection, les services d'un cabinet de développement de systèmes, mais le personnel de vérification a été incapable de s'en assurer « parce que la société n'avait pas conservé la documentation pertinente, ce qu'elle n'était pas tenue de faire au-delà de trois ans ». Entre 1998-1999 et 2001-2002, l'organisme a versé à la société 4,4 millions de dollars, montant prélevé sur le fonds de paiement de transfert du ministère. Cette somme comprenait les factures du fabricant du système. Le financement annuel du ministère pour ce projet comprenait aussi des montants

destinés aux améliorations fonctionnelles, à l'entretien du système et à la formation du personnel de l'organisme de prestation de services.

Le ministère a demandé à la société de lui soumettre des propositions annuelles concernant les produits livrables et les coûts correspondants entre 1999-2000 et 2001-2002. Les ententes annuelles avec l'organisme contenaient la liste des produits à livrer par la société, mais n'indiquaient pas les coûts correspondants qui étaient approuvés sous forme d'un montant global. Le ministère avait demandé des états financiers annuels vérifiés. Ils donnaient une garantie sur les dépenses totales du projet engagées par la société, mais pas sur les coûts de chaque produit[42].

Audiences du Comité

Le système Connexion Emploi fonctionne en partenariat avec l'Association ontarienne des centres de consultation pour l'embauche des jeunes. Cette association a confié les aspects techniques à des conseillers en TI. Différents conseillers participent au projet depuis ses débuts.

Le personnel du ministère a reconnu qu'il aurait dû mieux se rendre compte dès le début de l'envergure du projet, sur le plan du travail requis. À la suite de la période de vérification, on a fait des appels d'offres pour du travail supplémentaire de développement du système. Lorsque l'entente actuelle se terminera l'année prochaine, on fera un appel d'offres pour le service de dépannage. Le Comité a reçu l'engagement que le ministère chercherait à obtenir davantage de soutien interne[43].

6.1.2 Alphabétisation et formation de base

En mars 2000, le ministère a confié à un organisme à but non lucratif la direction de la mise au point d'un système de gestion informatique pour son programme Alphabétisation et formation de base. Cet organisme devait aussi être chef de projet. En août 2000, il a choisi un cabinet d'experts-conseils au prix soumissionné de 700 000 $. Trois mois plus tard, l'organisme soumettait une proposition de projet plus complète, dont le coût s'élevait à 3,8 millions de dollars. La mise au point du système lui-même était passée de 700 000 $ à environ 1,6 million de dollars, et le ministère approuvait la proposition chiffrée à 3,8 millions de dollars en décembre 2000.

Au 31 mars 2002, le système n'était toujours pas prêt, bien que le total des coûts facturés ait atteint 3,6 millions de dollars. Selon le vérificateur, trois facteurs expliquent l'augmentation de ces coûts : on n'avait pas déterminé quels seraient les produits livrables du projet avant la demande de propositions en août 2000; le ministère n'avait pas demandé au chef de projet d'inclure la deuxième phase dans la première demande de propositions, éliminant ainsi toute possibilité d'économies d'échelle; enfin, l'expert-conseil du développement du système avait été autorisé à ajouter 35 % à sa soumission originale pour tenir compte des modifications imprévues. Comme pour Connexion Emploi, les états vérifiés fournissaient seulement le total des coûts engagés par l'organisme[44].

Audiences du Comité

Le personnel du ministère a reconnu que l'on aurait dû envisager tous les aspects du projet avant l'appel d'offres. Il avait voulu étudier le concept avec la communauté de l'alphabétisation et souhaité aussi trouver un système qui permettrait de mieux rendre compte du rendement au vérificateur, en sachant qui offrait un bon service et quels étaient plus précisément les résultats.

Le ministère avait l'impression d'avoir acheté un « système relativement bon » et ne pas avoir trop payé[45]. S'il fallait vraiment effectuer une évaluation indépendante, on devrait engager les services d'un autre expert-conseil.

Le système pour Alphabétisation et formation de base fonctionne. Le ministère reçoit maintenant des rapports mensuels, et non plus semestriels, de 200 organismes de prestation de services répartis entre 300 sites. Le système de gestion du rendement sera bien meilleur, car le rendement sera lié au financement.

Il existait des contrats en 2002-2003 pour aller plus loin dans le développement, bien que le système fonctionne déjà. Un contrat soumissionné cette année portait sur le développement d'une structure de rapport fournissant davantage de données pour mieux surveiller le rendement, assurer l'optimisation des ressources et améliorer le service à la clientèle. De plus, un cabinet de TI exploite le service de dépannage. Au moment des audiences, ce service devait faire l'objet d'un appel d'offres. Lorsque le contrat se terminera, en 2004, le ministère décidera si l'on peut faire le travail à moindre coût au sein du gouvernement.

À la suite de cet engagement du ministère concernant le soutien informatique interne à l'avenir, des fonctionnaires ont rappelé le caractère générique des services de dépannage. Parallèlement, ils ont fait part au Comité de leurs inquiétudes quant à la disponibilité des ressources en TI au sein du gouvernement et ont rappelé aux députés que, dans la majorité des cas, ce soutien technique était offert aux clients des organismes bénéficiant de paiements de transfert plutôt qu'à ceux du ministère[46].

Information supplémentaire

Pendant les audiences, le Comité a appris que le ministère donnerait des renseignements sur la valeur des contrats pour le reste du travail concernant le développement du système au cours de l'exercice 2002-2003. Le Comité a appris depuis que 1,9 million de dollars avaient été affectés au système de gestion de l'information d'Alphabétisation et formation de base pour 2002-2003[47].

Recommandation du Comité

Le Comité remercie le ministère des mesures prises pour gérer les systèmes d'information et les contrats de consultation. Cependant, il a encore des inquiétudes concernant les activités des organismes tiers.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

4. **Le ministère doit veiller à ce que tous les organismes tiers soient parfaitement au courant des pratiques prudentes d'acquisition et de gestion de projet, comme le Conseil de gestion du gouvernement le demande au ministère, et qu'ils les suivent. Le Comité demande également au ministère de lui faire un rapport dans les 120 jours civils qui suivent la date de dépôt du présent document au président de l'Assemblée, sur les coûts et l'efficacité des systèmes pour le programme Alphabétisation et formation de base.**

6.2 Paiement de la TPS

La vérification a révélé que les experts-conseils qui avaient facturé aux organismes les services rendus avaient inclus la TPS. Or, le ministère est exonéré de la TPS. En passant par des organismes à but non lucratif, il avait payé environ 600 000 $ de plus pour ces services qu'il ne l'aurait fait s'il avait traité directement avec les experts-conseils. Le ministère a répondu qu'il avait déjà pris des mesures pour recouvrer la TPS que les organismes n'étaient pas tenus de payer. Il s'assurait également que l'on tienne compte de la TPS dans les futurs projets d'envergure semblable, et il examinerait les conséquences et les options relatives à l'élaboration de politiques et de méthodes de recouvrement de la TPS versée à l'occasion de la prestation de services liés aux programmes[48].

Audiences du Comité

Le ministère a rectifié les contrats 2002-2003 et entamé le processus de recouvrement[49].

7. AUTRES SUJETS DE DISCUSSION

Les discussions des membres avec le personnel du ministère sont sorties du strict cadre de la vérification et ont porté sur l'ensemble des responsabilités de la Division de l'information et le mandat du ministère de la Formation et des Collèges et Universités. Les sujets de conversation figurent ci-dessous dans l'ordre dans lequel ils ont été abordés.

7.1 Entente sur le développement du marché du travail

L'Ontario est la seule province du Canada qui n'a pas d'entente sur le développement du marché du travail (EDMT) avec le gouvernement fédéral. Cette situation a entraîné un manque de coordination des initiatives de formation fédérales et provinciales, de la confusion et le doublement des frais généraux et d'administration. D'autres territoires de compétence ont été capables d'intégrer totalement leur marché du travail[50].

C'est en 1996 que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a offert l'EDMT aux provinces et territoires[51]. Il existait deux types d'entente : transfert des responsabilités du programme fédéral et du personnel ou pas de transfert, mais une meilleure planification conjointe. L'Ontario voulait une entente de transfert total des responsabilités, mais cela aurait entraîné l'intégration de 1 007 fonctionnaires fédéraux dans la fonction publique ontarienne avec une garantie d'emploi de trois ans. C'était difficile en 1996, car la province elle-même souhaitait réduire ses effectifs. Le financement était un autre point contesté. On a offert à l'Ontario aux alentours de 600 millions de dollars, mais la province estimait que cela revenait à 145 millions de dollars de moins que sa part équitable, étant donné le pourcentage de chômeurs du pays qui se trouvent dans la province.

DRHC continue à subventionner des priorités fédérales en Ontario. Selon le personnel du ministère, ces fonds sont consacrés de plus en plus à la promotion et de moins en moins à la formation en classe. Les membres ont appris qu'il y a deux ans, DRHC n'avait pas dépensé la totalité de son budget pour l'Ontario. Dans les territoires de compétence jouissant d'une EDMT, particulièrement d'une entente avec transfert de responsabilités, les crédits fédéraux sont entièrement dépensés. En 2001, l'Ontario a fait savoir qu'il accepterait les modalités fédérales sans modification (autrement dit, le financement et le personnel fédéral). Ces questions étaient alors jugées secondaires pour l'amélioration et l'intégration du système de formation ontarien. La réponse du fédéral n'a pas été véritablement positive. Les fonctionnaires du ministère ont aussi mentionné que d'autres efforts n'avaient pas abouti parce que le gouvernement fédéral avait lancé son propre programme de formation en 2002[52].

Information supplémentaire

À la demande du Comité, le ministère a fourni copie d'une partie de la correspondance entre la ministre provinciale de la Formation et des Collèges et Universités et la ministre fédérale de Développement des ressources humaines à propos d'une EDMT fédérale-provinciale. La correspondance portait sur la période du 20 juillet 2001 au 11 avril 2002[53].

Dans sa lettre du 11 avril 2002, la ministre fédérale faisait allusion au temps qui s'était écoulé entre l'offre d'une EDMT de son gouvernement aux provinces et aux territoires, et la demande du gouvernement de l'Ontario de conclure une EDMT conforme à l'offre originale. Elle expliquait les changements importants survenus sur le marché du travail canadien depuis 1996 (changements de structure, pénurie de main-d'œuvre qualifiée et tendances à la baisse du chômage). Compte tenu de cette évolution et des priorités accordées par le gouvernement à la formation et à l'apprentissage, elle avait l'impression qu'il ne servait à rien d'entreprendre de nouvelles négociations bilatérales reposant sur un modèle périmé.

7.2 Professionnels et gens de métier formés à l'étranger

Environ 60 % des immigrants au Canada s'installent en Ontario. Cette année, on en attend environ 235 000. La plupart des adultes, c'est-à-dire 70 %, ont reçu une éducation ou une formation postsecondaire[54].

Le Comité a consacré la majorité de ses conversations avec les fonctionnaires du ministère aux difficultés d'emploi auxquelles se heurtent les professionnels et gens de métier formés à l'étranger. Les commentaires et les questions couvraient un éventail de sujets, comme l'apprentissage des travailleurs formés à l'étranger, les investissements dans les cours de langue et le renouvellement interne plutôt qu'externe de la main-d'œuvre. Mais on a surtout parlé de deux questions essentielles aux yeux des fonctionnaires du ministère pour l'intégration des personnes formées à l'étranger : la disponibilité de l'information et les obstacles à l'emploi.

7.2.1 Disponibilité de l'information

Un bon nombre d'immigrants arrivent en Ontario sans connaître les réalités du marché du travail de la province, tout particulièrement les exigences et les attentes des employeurs et des associations professionnelles/de métiers. Le Comité a entendu dire que le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral pourraient faire davantage d'efforts pour fournir des renseignements essentiels aux personnes formées à l'étranger avant qu'elles ne quittent leur pays d'origine. Il paraît que l'Ontario répond à cette question en affichant sur le site Web du ministère de la Formation et des Collèges et Universités des feuillets de renseignements sur les divers métiers et professions.

Le gouvernement fédéral a, pour sa part, organisé des consultations au cours desquelles il a pris conscience de la nécessité de mieux informer les conseillers en immigration et le personnel des ambassades. Le Comité a appris aussi qu'Ottawa parle d'un portail Internet où l'on présenterait dans un format uniforme la synthèse d'une documentation émanant de chacune des provinces[55].

Recommandation du Comité

Si le gouvernement fédéral décide de poursuivre l'idée d'un portail Internet, il faudrait que le ministère de la Formation et des Collèges et Universités participe activement à son élaboration afin de pouvoir représenter les intérêts provinciaux.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

5. **Le ministère encourage le gouvernement fédéral dans ses efforts pour élaborer un portail national sur Internet destiné aux professionnels et gens de métier formés à l'étranger et auquel ils auraient accès dans leur pays d'origine et au Canada. Les provinces et les territoires participants devraient avoir la possibilité de contribuer à son élaboration pour s'assurer que cette information,**

bien qu'ayant une présentation uniforme, réponde à la diversité de leurs besoins et intérêts.

7.2.2. Obstacles à l'emploi

Parmi les obstacles à l'emploi, on compte la langue, l'évaluation des diplômes, la connaissance du milieu de travail ontarien et les exigences de licences. Les fonctionnaires ont parlé des efforts qu'ils faisaient pour élaborer des programmes de transition dans les domaines comme les soins infirmiers, l'ingénierie, l'enseignement et les métiers spécialisés. Ces programmes peuvent comprendre l'aide à une formation linguistique, l'information sur le processus d'évaluation des diplômes et un stage de travail.

Un groupe d'organismes de réglementation a collaboré avec le ministère à la préparation d'outils et de documentation pour d'autres organes de réglementation afin de les encourager à mener des initiatives pertinentes. Bien que ces organismes soient inquiets des normes, à juste titre, les prévisions du recensement sur l'offre de main-d'œuvre et l'attention portée aux pénuries de main-d'œuvre spécialisée les ont poussés à participer plus activement à la recherche de moyens de surmonter les obstacles[56].

Information supplémentaire

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités collabore avec 12 organismes de réglementation professionnelle dans le domaine de la comptabilité, l'architecture, la santé, l'ingénierie et l'éducation à des initiatives d'accès aux professions et aux métiers[57].

7.3 Commissions locales de formation

Les commissions locales de formation relèvent de la Division de la formation. La province consacre environ 3 millions de dollars par an aux travaux sur la planification et l'information au niveau local du marché du travail, les études de la conjoncture et les évaluations des conditions locales du marché du travail. Ces commissions collaborent également avec les partenaires locaux pour améliorer l'offre de main-d'œuvre au niveau local. Développement des ressources humaines Canada travaille en partenariat avec la province et subventionne les commissions à peu près au même niveau que la province[58].

Information supplémentaire

Il existe 21 commissions de formation locales réparties à travers la province[59].

7.4 Double cohorte

La double cohorte entrera dans les établissements postsecondaires en septembre 2003. Le personnel du ministère a énuméré les diverses mesures mises en place par le gouvernement (investissement en immobilisations, financement du fonctionnement, augmentation des bourses d'études) pour faire face à l'afflux, mais

reconnaît que les demandes d'admission sont plus nombreuses que prévu. Cette situation concernera aussi la Division de la formation (Apprentissage et Connexion Emploi) puisque 50 % des diplômés du secondaire entrent directement sur le marché du travail.

Les étudiants de la double cohorte termineront leurs études au moment même où les *baby-boomers* prendront leur retraite, ce qui grossira la population active.

Les collèges et les universités du Nord de l'Ontario font face à une augmentation des demandes d'admission pour l'année scolaire qui va commencer. Plusieurs d'entre eux disaient avoir des difficultés avec les effectifs, mais les fonctionnaires mentionnent que la province est consciente des coûts plus élevés auxquels ils doivent faire face, étant donné la distance et le fait que leurs campus seront moins grands[60].

Information supplémentaire

Le nombre moyen de demandes d'admission aux universités ontariennes faites par les élèves ontariens du secondaire en 2003-2004 est de 5,07, alors qu'en 2002-2003 il était de 4,16[61].

7.5 École de médecine du Nord de l'Ontario

La première réunion du conseil d'administration de la nouvelle École de médecine du Nord de l'Ontario s'est tenue quelques semaines avant les audiences du Comité, en février 2003. L'École aura deux campus : un à Sudbury, comptant 32 étudiants, et l'autre à Thunder Bay, avec une classe de 24. La date prévue d'ouverture est septembre 2004. On a déjà commencé à concevoir le programme d'études et à faire la promotion de l'École. On travaille en collaboration avec les hôpitaux et associations médicales de la région.

Au cours des troisième et quatrième années, les étudiants exerceront à Sudbury et à Thunder Bay, ainsi que dans d'autres localités du Nord. Les fonctionnaires du ministère ont fait allusion à des études qui semblent indiquer que si une personne est formée dans le Nord de l'Ontario, il y a de plus grandes chances pour qu'elle y reste une fois qu'elle est employable en permanence.

L'École doit encore décider de sa politique d'admission. Elle s'est engagée dans un débat sur le traitement des étudiants venant du Nord de l'Ontario et de ceux venant du Sud. Elle s'intéresse aussi à des programmes pour les étudiants francophones et autochtones qui représentent un élément important de la population du Nord de l'Ontario[62].

Information supplémentaire

Pendant les audiences, on a demandé au ministère ce qui pourrait inciter les nouveaux médecins à pratiquer dans le Nord de l'Ontario. Le Comité a appris depuis que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée verse chaque année 4 millions de dollars pour les droits d'inscription et pour encourager les nouveaux médecins à exercer dans des régions mal desservies de la province, dont le Nord de

l'Ontario. Les étudiants en médecine ont droit à 10 000 $ par année d'études de premier cycle dans le cadre du programme de subvention des droits d'inscription et du fonds d'encouragement à l'éloignement. En échange, les étudiants s'engagent à exercer la médecine dans une région désignée mal desservie pour un minimum de trois ans[63].

7.6 Financement E.S.L.

Le ministère de l'Éducation et le gouvernement fédéral financent tous deux les programmes E.S.L. (anglais langue seconde). Les crédits fédéraux sont versés par l'intermédiaire d'un programme baptisé LINC (programme de langue pour les nouveaux venus au Canada). D'après les fonctionnaires du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, l'Ontario pourrait demander davantage de crédits fédéraux, étant donné la proportion d'immigrants arrivant dans cette province. Néanmoins, ils étaient optimistes en prévision du budget fédéral et des signes récents d'intérêt du fédéral à l'égard d'une formation supérieure en langue pour le lieu de travail[64].

Information supplémentaire

Le programme LINC est une formation d'un niveau fondamental, ou assez faible, visant à aider les nouveaux immigrants à s'installer. Le budget fédéral de 2003 prévoyait un projet pilote de formation linguistique plus avancée pour le marché du travail, à l'échelle du pays, qui s'élèverait à 10 millions de dollars sur les deux prochaines années[65].

8. Liste des recommandations du Comité

1. Lorsque le ministère renforcera son processus de mise en application de la législation et d'inspection, il devra examiner la législation actuelle pour s'assurer qu'elle est suffisamment souple et permet aux apprentis éventuels d'acquérir une première expérience dans un métier sans s'inscrire.

2. Le ministère doit faire rapport au Comité des résultats de son évaluation des droits d'inscription, de son examen de la formation en classe et du modèle de financement de la prestation, d'ici le 1er juin 2004.

3. Le ministère doit soumettre son rapport au Comité au plus tard le 31 décembre 2004, en indiquant en quel sens le modèle suit la recommandation du vérificateur reliant le financement au rendement.

4. Le ministère doit veiller à ce que tous les organismes tiers soient parfaitement au courant des pratiques prudentes d'acquisition et de gestion de projet, comme le Conseil de gestion du gouvernement le demande au ministère, et qu'ils les suivent. Le Comité demande également au ministère de lui faire un rapport dans les 120 jours civils qui suivent la date de dépôt du présent document au président de

l'Assemblée, sur les coûts et l'efficacité des systèmes pour le programme Alphabétisation et formation de base.

5. Le ministère encourage le gouvernement fédéral dans ses efforts pour élaborer un portail national sur Internet destiné aux professionnels et gens de métier formés à l'étranger et auquel ils auraient accès dans leur pays d'origine et au Canada. Les provinces et les territoires participants devraient avoir la possibilité de contribuer à son élaboration pour s'assurer que cette information, bien qu'ayant une présentation uniforme, réponde à la diversité de leurs besoins et intérêts.

NOTES

[1] Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002* (Toronto : Le Bureau, 2002), p. 330.
[2] Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)* (12 février 2003): pp. 115 et 127 (anglais).
[3] Ibid., pp. 115 et 116; Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 335.
[4] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 331.
[5] Ibid.
[6] Ibid., p. 332.
[7] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 116 (anglais); et Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 335.
[8] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 335-338.
[9] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 116-117 (anglais).
[10] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 339-340.
[11] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 117 (anglais).
[12] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 340; et Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 116 (anglais).
[13] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 341.
[14] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 117 (anglais).
[15] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 342.
[16] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 123-124 (anglais).
[17] Note de service au Comité permanent des comptes publics du ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario, 5 mars 2003, Information supplémentaire – Questions et réponses, p. 4 (anglais).
[18] Courriel aux Services de recherches du Comité permanent des comptes publics du ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario, 29 mai 2003.
[19] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 333.
[20] Ibid., *Rapport annuel 2002*, p. 344.
[21] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 117 (anglais) .
[22] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 334-335 et 345.
[23] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 117 (anglais).
[24] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 288 et 347-348.
[25] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 117 (anglais).
[26] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 349.
[27] Ibid., p. 349.
[28] Ibid., pp. 349-350.
[29] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 117-118 (anglais).
[30] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 351.
[31] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 118 et 122-123 (anglais).
[32] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 352; et Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 116 et 128 (anglais).
[33] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 352-354.
[34] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 118 (anglais).
[35] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 356.
[36] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 118 (anglais).
[37] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 357.
[38] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 118 (anglais).
[39] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 334.
[40] Ibid., p. 334.
[41] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 118 (anglais).
[42] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 358.
[43] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 133-134 (anglais).
[44] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 359.

[45] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 129 (anglais).
[46] Ibid., pp. 129-131 et 135 (anglais).
[47] Note de service du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Information supplémentaire – Questions et réponses, p. 4 (anglais).
[48] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002*, p. 361-362.
[49] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 118 (anglais).
[50] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 166 et 119 (anglais).
[51] Renseignements fournis au Comité permanent des comptes publics par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario, 5 mars 2003 - Chronologie de la correspondance entre les ministres fédéral et ontarien à propos de l'entente sur le développement du marché du travail, lettre de Jane Stewart, ministre de Développement des ressources humaines (Canada) à Dianne Cunningham, ministre de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario, 11 avril 2002.
[52] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 116, 119 à 121 et .33 (anglais).
[53] Renseignements fournis par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario - Chronologie de la correspondance.
[54] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 25 (anglais).
[55] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 121 et 133 (anglais).
[56] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 116, 121-122 et 128 (anglais).
[57] Note de service du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Information supplémentaire – Questions et réponses, annexe contenant une liste d'organismes de réglementation professionnelle collaborant avec le ministère sur les initiatives concernant l'accès aux initiatives visant les professions et aux métiers.
[58] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 125 (anglais).
[59] Note de service du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Information supplémentaire – Questions et réponses, p. 2 (anglais).
[60] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 125-127 (anglais).
[61] Note de service du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Information supplémentaire – Questions et réponses, p. 5 (anglais).
[62] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, pp. 126-127 (anglais).
[63] Note de service du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Information supplémentaire – Questions et réponses, p. 3 (anglais).
[64] Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, p. 128 (anglais).
[65] Note de service du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Information supplémentaire – Questions et réponses, p. 4 (anglais).